

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ โดยแต่ละองค์กรต่างก็มีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป แต่อย่างไรก็ตามเป้าหมายสุดท้ายอันถือได้ว่าเป็นจุดประสงค์ร่วมกันขององค์กรยุติธรรมทางอาญา คือ การร่วมกันค้นหาความจริงและพิสูจน์การกระทำซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ศาสตราจารย์มารุต บุญนาค ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า¹ “กระบวนการยุติธรรมในทางคดีอาญา ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ ศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป เมื่อทุกฝ่ายได้ทำหน้าที่ของตนด้วยความสุจริตและยุติธรรม ผู้ที่เป็นคู่กรณีย่อมมีความพอใจในผลที่ได้รับ

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมนี้ย่อมจะต้องยอมรับว่า ในแขนงต่างๆ ของกระบวนการยุติธรรมยังมีข้อบกพร่องที่ควรแก้ไขอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะความบกพร่องนั้นจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของแต่ละคนหรือเป็นความบกพร่องอันเกิดจากตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับล้าสมัยและไม่เป็นธรรม”

จากคำกล่าวดังกล่าวสามารถยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า องค์กรในกระบวนการยุติธรรมต่างมีหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่เมื่อต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยความสุจริต บริสุทธิ์และยุติธรรมแล้ว สิ่งตอบแทนที่จะได้รับ คือ ความพึงพอใจของบุคคลทุกฝ่าย

¹ มารุต บุญนาค, การสัมมนาทางวิชาการเรื่องกระบวนการยุติธรรม จัดโดยคณะกรรมการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ณ ห้องประชุมวุฒิสภา เมื่อวันที่ 27-31 มีนาคม 2538

อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมก็ยังมีข้อบกพร่องที่ยังรอการแก้ไขอยู่อีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความบกพร่องนั้นจะเกิดจากตัวบทกฎหมายเองหรือเกิดจากบุคลากรซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างถูกต้อง ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นยังมีข้อบกพร่องอีกประการอันเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดอีกส่วนหนึ่ง คือ ข้อบกพร่องขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมนั่นเอง

ภายใต้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่เรียกกันในบางประเทศว่า หลักแห่งกระบวนการของกฎหมาย (Due Process of Law) รัฐต้องจัดการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดความสงบสุขสันติ โดยอำนาจการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบเป็นเครื่องมือและเป็นกลไกสำคัญ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทางสังคม เช่น สิทธิหน้าที่ของชุมชน หรือกระบวนการส่วนที่เป็นหน้าที่ของรัฐ เช่น กระบวนการก่อนพิจารณาคดี กระบวนการระหว่างพิจารณาคดี และกระบวนการบังคับคดี

กระบวนการก่อนพิจารณาคดี หมายความว่ารวมถึง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการก่อนพิจารณาคดี คือ การสืบสวน การสอบสวน การค้น การจับกุม และการคุมขัง อันถือว่าเป็นหน้าที่หลักของพนักงานสอบสวนเพื่อพิจารณาสืบสวน สอบสวนหาพยานหลักฐานซึ่งเกิดจากการกระทำความผิดอาญา และหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ภายหลังจากที่พนักงานสอบสวนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้พอเพียงแล้วก็จะทำความเห็นพร้อมสรุปสำนวนเพื่อส่งให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งคดีเพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ดังนั้น หากพนักงานสอบสวนไม่สามารถรวบรวมพยานหลักฐานหรือพยานอื่นใดที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว พนักงานอัยการก็อาจมีคำสั่งไม่ฟ้องหรือศาลอาจมีคำพิพากษายกฟ้องได้ ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมในเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด

นักวิชาการทางนิติศาสตร์ท่านหนึ่งเคยเปรียบเทียบการสอบสวนกับการศึกษาว่า² การสอบสวนเทียบได้กับการศึกษาระดับอนุบาล หากพื้นฐานการศึกษาคือ การศึกษาในระดับ

² มีชัย ฤชุพันธ์ ปาฐกถาพิเศษในการสัมมนาเรื่อง การพัฒนาจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน : ความคาดหวังของสังคม เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2543

ประถม มัธยมหรือมหาวิทยาลัยก็สามารถสำเร็จได้โดยไม่ยาก แต่หากพื้นฐานการศึกษาไม่ดีก็อาจทำให้การศึกษาในอนาคตมีปัญหา การสอบสวนก็เช่นเดียวกันเป็นกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นซึ่งหากเป็นการสอบสวนโดยบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ สามารถรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดเสนออัยการได้เป็นอย่างดีแล้ว อัยการซึ่งทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงของพนักงานสอบสวนและทำหน้าที่เสนอพยานหลักฐานให้ศาลทราบก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยง่าย เชกเช่นเดียวกันศาลก็สามารถรับฟังพยานหลักฐานมาลงโทษจำเลยได้โดยปราศจากข้อสงสัย เพราะคดีได้รับการ กลั่นกรองด้วยความเป็นธรรมและพยานหลักฐานมีน้ำหนักที่รับฟังได้ชัดเจน แต่หากการสอบสวนล้มเหลว การดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหา ก็จะประสบปัญหา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(6) บัญญัติว่า พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ซึ่งคำนิยามดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า พนักงานสอบสวนมิได้หมายความเฉพาะตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึง เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ไว้โดยเฉพาะให้ปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น เจ้าพนักงานป่าไม้³ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507⁴ และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535⁵ ดังนั้น หากผู้เขียนมิได้กล่าวโดยมีความหมายอย่างอื่นแล้ว พนักงานสอบสวนจะหมายถึงตำรวจ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติเท่านั้น

³ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มาตรา 64 บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ที่เกี่ยวกับความผิดอาญา ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

⁴ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 26 บัญญัติว่า

“การจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

⁵ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 45 บัญญัติว่า

“ในการจับกุม ปรามปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

พนักงานสอบสวนเป็นหน่วยงานเบื้องต้นในกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ในการรวบรวมและแสวงหาหลักฐานโดยการสืบสวน สอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมดอันเกิดจากการกระทำความผิดอาญา เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ฯลฯ หรือที่เรียกว่า อาชญากรรมตามท้องถนน (Street Crimes) อาชญากรรมประเภทดังกล่าวนี้ยังไม่มีลักษณะการกระทำความผิดที่สลับซับซ้อนนัก ผู้กระทำความผิดไม่มีการรวมกลุ่มในรูปแบบของธุรกิจอาชญากรรมอย่างชัดเจน แต่มีลักษณะต่างคนต่างทำ แม้ว่าในบางครั้งจะมีการรวมกลุ่มกันประกอบอาชญากรรมก็ได้มุ่งหมายจะให้ผลลัพธ์การบังคับบัญชา การกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงมุ่งเน้นที่จะให้การกิจเสร็จสิ้นในแต่ละครั้งเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าอาชญากรรมตามท้องถนนนี้ยังมิใช่อาชญากรรมที่มีผลกระทบรุนแรงนัก

แต่ในปัจจุบันการกระทำความผิดได้มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการของการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นกรรมวิธีการกระทำความผิดหรือการนำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาเป็นเครื่องมือประกอบการกระทำความผิด ลักษณะการกระทำความผิดยังมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและขบวนการรวมทั้งการกระทำความผิดที่มีความเกี่ยวเนื่องและมีเครือข่ายโยงใยระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำความผิดต่างๆ นี้มีความสลับซับซ้อน แยกผลและละเอียดอ่อน เนื่องจากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ เป็นอย่างดี ทำให้สร้างความเสียหายและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศอย่างมากมาย กล่าวคือ นอกจากจะสร้างความเสียหายโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจการเงิน การคลังของประเทศนับหมื่นล้านบาทต่อปี ในขณะที่ยังมีการกระทำความผิดอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถดำเนินการสืบสวน สอบสวนหรือจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้แล้ว การกระทำความผิดดังกล่าวยังส่งผลต่อเนื่องถึงความเชื่อมั่นในการลงทุนของชาวต่างประเทศ ทำให้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง สังคมและความมั่นคงของประเทศชาติในที่สุด นอกจากนี้แล้วสิ่งที่ไม่อาจประเมินความเสียหายได้คือ ความสูญเสียของชีวิตร่างกาย และที่สำคัญที่สุดคือ ความสงบสุขของคนในสังคม จึงถือได้ว่าอาชญากรรมประเภทนี้มีลักษณะที่เป็นพิเศษแตกต่างจากอาชญากรรมทั่วไป หรือเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นคดีอาญา ซึ่งมีลักษณะการกระทำเป็นคดีพิเศษ

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาและประสิทธิภาพในการสืบสวน สอบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดในคดีอาญาทั่วไปแล้วเห็นว่า กฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวน สอบสวนในเชิงคุ้มครอง (Safeguard) สิทธิเสรีภาพของเหยื่อและผู้ถูก

กล่าวหาไว้อย่างเพียงพอ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติและเทคนิคในการสอบสวนคดีพิเศษนี้พนักงานสอบสวนยังไม่สามารถที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนของ การสอบสวนนั้นมิได้บัญญัติขึ้นเพื่อปรับใช้กับการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ กล่าวคือ กฎหมายมิได้แบ่งแยกประเภทความผิดหรือลักษณะความแตกต่างระหว่างความผิดในคดีอาญาทั่วไปกับความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ ทำให้การสอบสวนในคดีทั้งสองประเภทต้องใช้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน อำนาจและเทคนิคในการสอบสวนต้องทำตามกรอบของกฎหมายเท่าที่บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น รวมถึงวิธีปฏิบัติในการสืบสวนสอบสวนยังคงใช้รูปแบบเดิมโดยขาดการพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และท้ายสุดคือการขาดความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม

ผู้เขียนเห็นว่า การที่รูปแบบและลักษณะของการกระทำความผิดทางอาญา ผู้กระทำความผิดได้มีการพัฒนาวิธีการที่แตกต่างไปจากอดีต การที่จะป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดในลักษณะคดีพิเศษนี้จะต้องมีการพัฒนาหน่วยงานสอบสวนให้มีศักยภาพมากขึ้น โดยมีการบัญญัติกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะและแยกเป็นอิสระจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่สอบสวนคดีพิเศษที่มีไซ่คดีอาญาทั่วไปซึ่งจะมีการแบ่งแยกความหมายระหว่างคดีอาญาทั่วไปและคดีพิเศษอย่างชัดเจน นอกจากนี้กฎหมายยังต้องมีการให้อำนาจและเทคนิคบางประการแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐาน อย่างไรก็ตาม อำนาจการสอบสวนโดยวิธีพิเศษนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ดังนั้นควรที่จะมีมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวโดยใกล้ชิด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแล้วนั้น การจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทย น่าจะเป็นแนวทางในแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนที่ในปัจจุบันยังประสบปัญหาอยู่มาก นอกจากนี้หน่วยงานดังกล่าวยังจะทำหน้าที่เป็นผู้นำในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะที่เป็นพิเศษอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐานในการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นพิเศษรวมถึงแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ
2. เพื่อศึกษาถึงความหมายและคำจำกัดความของคดีพิเศษเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย
3. เพื่อศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอำนาจการสอบสวนบางประการของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

คดีพิเศษเป็นคดีที่มีลักษณะการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อน ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญ นอกจากนี้ยังมีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นเครื่องมือประกอบการกระทำความผิด กฎหมายและกระบวนการทางอาญาเกี่ยวกับการสอบสวนไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากพนักงานสอบสวนขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในการ รวบรวมพยานหลักฐานประกอบกับการขาดมาตรการทางกฎหมายในการให้อำนาจพิเศษบางประการแก่พนักงานสอบสวนเพื่อใช้รวบรวมพยานหลักฐาน ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสอบสวนคดีพิเศษโดยการให้อำนาจสอบสวนและเทคนิคพิเศษบางประการน่าจะเป็นการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวได้

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาคดีพิเศษครั้งนี้จะศึกษาถึงแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทย ความหมายของคดีพิเศษ อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษ และศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดเทคนิคการสอบสวนบางประการ โดยจะวิเคราะห์ถึงร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ฉบับร่างคณะรัฐมนตรีเสนอสภาผู้แทนราษฎร เพื่อหาข้อสรุปถึงมาตรการที่เป็นวิธีการในการสอบสวนคดีพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีในการวิจัยวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Document Research) โดยอาศัยอ้างอิงจากตำรากฎหมาย รายงานการประชุมและการสัมมนาทางวิชาการ วารสารกฎหมาย คำพิพากษาฎีกา เอกสารภาษาต่างประเทศ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการค้นหาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการรวบรวมและแสวงหาพยานหลักฐานในการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นพิเศษ
2. ทำให้ทราบถึงความหมายและคำจำกัดความของคดีพิเศษรวมถึงความแตกต่างระหว่างคดีอาญาทั่วไปและคดีพิเศษ
3. ทำให้ทราบถึงอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ได้ผลสรุปจากการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษและเสนอแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายบางประการเพื่อนำมาปรับใช้กับหน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษได้อย่างมีประสิทธิภาพ