



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในการดำเนินคดีอาญาความผิดต่อรัฐซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ต้องมีการสอบสวนก่อนฟ้องคดี เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน โดยการสอบสวนเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการค้นหาข้อเท็จจริงของการกระทำความผิด เพื่อพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การสอบสวนจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวนจึงต้องมีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญในการสอบสวน เพื่อให้สำนวนการสอบสวนคดีอาญานั้นมีประสิทธิภาพ มีน้ำหนักเพียงพอที่ศาลจะรับฟังและลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งการสอบสวนนั้นเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามที่กล่าวหา และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนไว้หลายประการ เพื่อประโยชน์แก่พนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานที่สำคัญและให้ได้มากที่สุด คือ ตรวจสอบตัวบุคคลและสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ยึดสิ่งของ ควบคุม และจับตัวผู้ต้องหา ปลดปล่อยชั่วคราวระหว่างการสอบสวน ออกหมายเรียก หมายจับ หมายค้น ชันสูตรพลิกศพ แต่การใช้อำนาจเหล่านี้อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ การสอบสวนจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ พนักงานสอบสวนผู้ทำการสอบสวนจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญในการสอบสวนมากกว่าเจ้าพนักงานอื่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงกำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองเท่านั้นที่เป็นพนักงานสอบสวนได้ ดังนั้น เจ้าพนักงานตามกฎหมายพิเศษฉบับอื่นๆ จึงไม่มีการบัญญัติรับรองให้เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีแต่เพียงกฎหมายพิเศษบางฉบับที่มีเจตนารมณ์ในการดำเนินคดีโดยไม่ชักช้า และเจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เจ้าพนักงานดังกล่าวจะต้องมีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ เป็นอย่างดี กฎหมายพิเศษนั้นก็บัญญัติรับรองให้เจ้าพนักงานนั้นเป็นพนักงานสอบสวน

เจ้าพนักงานที่เป็นพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่นนั้น หมายถึงเจ้าพนักงานผู้ที่มีกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้ชัดเจนกำหนดให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายนั้นเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยตรง มิใช่หมายความถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นบัญญัติรับรองให้เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือรับรองให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะการที่กฎหมายอื่นบัญญัติรับรองฐานะหรืออำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไว้เช่นนี้ เป็นการบัญญัติรับรองให้เจ้าพนักงานผู้นั้นมีอำนาจทำการใดๆตามที่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกระทำได้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาเรื่องนั้นให้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น และเป็นการรับรองให้การปฏิบัติหน้าที่ด้านคดีอาญาของเจ้าพนักงานผู้นั้น เช่น การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อทำการสอบสวนคดีอาญาตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้ทำการสอบสวน โดยได้พยานหลักฐานมาด้วยการเข้าตรวจค้นบุคคล สิ่งของ สถานที่ หรืออายัดสิ่งของ หรือจับกุมผู้ถูกกล่าวหา ให้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายอื่นฉบับนั้นเท่านั้น มิได้บัญญัติรับรองถึงการกระทำนั้นว่าเป็นการกระทำของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยแท้ เพราะมีอำนาจบางอย่างที่เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไม่อาจทำได้ อย่างพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การออกหมายจับหมายค้น เป็นต้น

ดังนั้น แม้เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม แต่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสอบสวนคดีอาญาของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนตามกฎหมายอื่น จึงไม่อาจใช้แทนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ เมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นทำการสอบสวนเสร็จแล้วจึงต้องส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารับไปทำการสอบสวนและดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นไม่สามารถใช้สำนวนการสอบสวนของหน่วยงานตนเองเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้โดยตรง เพราะตามนัยมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน" แตกต่างจากกรณีที่กฎหมายอื่นบัญญัติรับรองฐานะของเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนั้นให้เป็น

พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่นนี้ ถือว่าเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การสอบสวนของเจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่สามารถเสนอสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานของตนต่อพนักงานอัยการให้พิจารณาสั่งฟ้องได้โดยตรง

เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการสอบสวนคดีฟอกเงินนั้น เนื่องจากการสอบสวนเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการฟอกเงิน การที่ผู้กระทำความผิดในคดีฟอกเงินหรือคดีอาญาอื่นนั้นจะสามารถหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีหรือไม่นั้น หัวใจสำคัญประการหนึ่งคือการสอบสวน หากการสอบสวนคดีฟอกเงินมีประสิทธิภาพ ก็จะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ ดังนั้น การดำเนินการต่างๆ จะต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานเป็นอย่างดี การสอบสวนจะต้องมีความรัดกุม การสอบสวนทางคดีให้ได้รายละเอียดมากๆ จะต้องสอบพยานฝ่ายต่างๆ ในคดีให้ได้ความกระจ่างไม่ว่าจะเป็นผู้กล่าวหา พยาน ผู้ต้องหา ทั้งนี้เพื่อความสมบูรณ์ของคดีทำให้สำนวนการสอบสวนคดีฟอกเงินนั้นๆ มีประสิทธิภาพ พยานหลักฐานต่างๆ ในคดีมีน้ำหนักมากเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิด และสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ผลที่ตามมาก็คือควรจะให้มีการสอบสวนในรูปของคณะพนักงานสอบสวนรับผิดชอบคดีนั้นๆ เพราะการสอบสวนคดีฟอกเงินของตำรวจท้องที่ในบางคดียังมีอิทธิพลในด้านต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินคดี ทำให้การสอบสวนในคดีฟอกเงินนั้นไม่สามารถขยายผลไปถึงตัวการ หรือกลุ่มนายทุนผู้อยู่เบื้องหลังได้ และการดำเนินการบางขั้นตอนยังไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รูปคดีได้ การสอบสวนเป็นแนวทางหนึ่งที่มีส่วนอย่างมากในการป้องกันและปราบปรามการแก้ไขปัญหาการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพหากได้ดำเนินการอย่างถูกต้อง ตรงไปตรงมา และบริสุทธิ์ยุติธรรม

สำหรับการดำเนินคดีฟอกเงินในประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของปปง. ไม่มีอำนาจสอบสวนคดีด้วยตนเอง แต่เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีและส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องร้องคดีต่อไป ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินนั้น เนื่องจากคดีฟอกเงินเป็นคดีที่ต้องการบุคคลที่มีทักษะความชำนาญ มีความรอบรู้เกี่ยวกับคดีฟอกเงิน กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงิน เพราะการดำเนินคดีความผิดฐานฟอกเงินนั้นมีความซับซ้อนมาก การเก็บรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ จะต้องทำด้วยความรอบคอบให้มากที่สุด ดังนั้น พนักงานสอบสวนจึงต้องมีความรู้เกี่ยวกับ

เรื่องต่างๆ เหล่านี้ด้วย และในการแจ้งข้อกล่าวหาต้องมีความถูกต้อง เพราะมีความสำคัญในการสอบสวนมาก หากแจ้งข้อกล่าวหาผิด หรือแจ้งไม่ครบทุกประเด็นในคดีอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่คดีได้ ผู้เขียนเห็นว่า พนักงานสอบสวนของท้องที่มักจะมีการสอบสวนเนื้อหาหรือพฤติการณ์ทางคดีไม่ละเอียดเท่าที่ควร สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะพนักงานสอบสวนของท้องที่นั้นจะต้องสอบสวนในหลายคดีที่เกิดในท้องที่ที่รับผิดชอบ ทำให้จำนวนคดีมากจนไม่มีเวลาเพียงพอที่จะทำการสอบสวนในรายละเอียดของคดีฟอกเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจนั้นจะมีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทำให้ต้องย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนอื่น เป็นเหตุให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนอื่นในขณะที่คดีฟอกเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น เมื่อไปรับหน้าที่ใหม่ก็ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ใหม่ที่ได้รับมอบหมายและยังต้องติดตามคดีเดิมของตนด้วย ซึ่งอาจเป็นเหตุให้การสอบสวนไม่มีความละเอียดเท่าที่ควร อีกทั้งการที่จะมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องใดก็ตามจะต้องเกิดจากการฝึกฝน มีการปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลาอันนาน จนมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะทาง ในการดำเนินคดีฟอกเงินก็เช่นกัน ความชำนาญในการดำเนินคดี ความรอบรู้ด้วยบทกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เทคนิคในการสอบสวนคดีฟอกเงิน ความละเอียดรอบคอบในการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน สิ่งต่างๆ เหล่านี้ต้องเกิดจากการฝึกฝนและการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร แต่การที่ข้าราชการตำรวจถูกเปลี่ยนแปลงโยกย้ายอยู่เสมอ ทำให้โอกาสในการที่จะมีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในเรื่องการดำเนินคดีฟอกเงินลดน้อยลงไป สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานทำให้การทำงานต้องหยุดชะงักลง ส่งผลให้การสอบสวนไม่บังเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เป็นเหตุให้ไม่อาจนำตัวผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินมาลงโทษได้

เมื่อผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนมีเพียงพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น แต่การสอบสวนของพนักงานสอบสวนกลับมีปัญหาและอุปสรรคในบางประการตามที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินมิได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีบทบาทและอำนาจในการสอบสวนคดีแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. เป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในคดีฟอกเงิน มีความรู้ในกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฟอกเงิน รวมทั้งเทคนิคในการสืบสวนและสอบสวนคดีฟอกเงินเป็นอย่างดี ส่งผลให้การดำเนินคดีความผิดฐานฟอกเงินในปัจจุบันยังไม่บังเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เป็นเหตุให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการหรือเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศไม่ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานนั้นในการสืบสวนสอบสวนแต่อย่างใด เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา Fin CEN เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่มีหน้าที่เป็นเพียงหน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินให้แก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติเพื่อเริ่มต้นในการสืบสวนสอบสวนต่อไปเท่านั้น Fin CEN ไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงไม่อาจนำรูปแบบดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นแนวทางในการเพิ่มอำนาจสอบสวนให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ได้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหน่วยงานของไทยที่มีอำนาจในการสอบสวน ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาของไทยที่มีความโดดเด่นในเรื่องนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพราะสำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนคดีได้เองโดยตรง และถือว่าการรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงสามารถส่งสำนวนให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะประเภทของคดีที่เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ร่วมเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเทียบได้กับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาในกรณีดังกล่าวมีความสมบูรณ์และสำนวนการสอบสวนมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. คือองค์กรหนึ่งซึ่งถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีโดยมีกระบวนการสอบสวนที่รวดเร็ว กำหนดวิธีการไต่สวนการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงให้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและการคอร์รัปชันในประเทศที่มีความรุนแรง

ในทางปฏิบัติ การจัดทำสำนวนการไต่สวนในชั้นอนุกรรมการที่จะเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นสำนวนเดียวกัน แต่อาจปรับเปลี่ยนได้ในส่วนที่คณะกรรมการมีความเห็นแตกต่างไปจากคณะอนุกรรมการไต่สวน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ ถ้าผลการไต่สวนมีมูลความผิดทางอาญาหรือปรากฏว่าร่ำรวยผิดปกติ ให้ถือว่าการรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณา

โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง จะเห็นได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรซึ่งถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง โดยมีขั้นตอนกระบวนการในการดำเนินคดีที่รวดเร็ว กำหนดวิธีการไต่สวนการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงให้แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศที่มีความรุนแรง และยังกำหนดให้สำนักงานการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป เป็นสำนักงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งสามารถส่งสำนวนให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้

สำหรับรูปแบบของสำนักงานทั้งสอง คือ สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ง. นั้น จะเห็นได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกิดจากความต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว เป็นผลให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2542 โดยเป็นองค์กรอิสระที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างระบบการบริหารของประเทศไทยให้หลักการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน มีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ให้ลดหลั่นกันลงมา และมีการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบอยู่หลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากยังเป็นองค์กรที่อาจถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำได้ จึงควรให้ยกฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบเหล่านี้ขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ ลักษณะสำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระคือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม วางกฎระเบียบในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐ ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการและที่เป็นกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมถึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร และสมาชิกที่ประกอบเป็นองค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการถูกแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่น มีอิสระในการดำเนินการเอง

ในขณะที่สำนักงาน ปปง. นั้นเป็นหน่วยงานของรัฐบาล เป็นหน่วยงานในระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงาน ปปง. จึงมิใช่เป็นองค์กรอิสระอย่างเช่นสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้นการปฏิบัติงานต่างๆ จึงยังเป็นไปในลักษณะเดิมคือ มีการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารเกิดความล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอนต่างๆ และการที่รัฐบาลเห็นว่าการฟอกเงินเป็นภัยร้ายแรงของประเทศ จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องเข้ามารับผิดชอบโดยตรงในสำนักงาน ปปง. จึงทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีต่างๆ ที่มีส่วนรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นกรรมการ ซึ่งการจัดรูปแบบขององค์กรดังกล่าวนั้น ฝ่ายรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทและเกี่ยวข้องในการจัดรูปแบบขององค์กรราชการ เพื่อให้เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารูปแบบและความรุนแรงของความผิดในกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและความผิดฐานฟอกเงินนั้น จะเห็นได้ว่าความผิดทั้งสองฐานนี้มีความรุนแรงเหมือนกัน เป็นความผิดที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศเช่นกัน ยิ่งไปกว่านั้น ลักษณะของอาชญากรรมฟอกเงินนั้นเป็นอาชญากรรมที่ยากต่อการป้องกันและปราบปราม เนื่องจากคดีฟอกเงินมีความซับซ้อน ยากต่อการติดตามตรวจสอบแหล่งที่มาทางการเงินหรือพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดหรืออาชญากรรม นอกจากนี้การดำเนินการประกอบอาชญากรรมดังกล่าวมักกระทำเป็นเครือข่ายแบบองค์กร ทำให้การใช้กระบวนการยุติธรรมแบบดั้งเดิมในการจับกุมหรือลงโทษผู้กระทำความผิดจำกัดอยู่แค่เพียงผู้กระทำความผิดเพียงบางบุคคลซึ่งมีพยานหลักฐานเด่นชัดมัดแน่นเท่านั้น โดยส่วนใหญ่มักไม่สามารถเอาผิดกับผู้บงการใหญ่ซึ่งอยู่เบื้องหลังได้ เป็นเหตุให้บุคคลที่ร่วมในขบวนการอาชญากรรมดังกล่าวสามารถกระทำความผิดต่อไปได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น จึงควรกำหนดให้สำนักงาน ปปง. ซึ่งประกอบไปด้วยบุคลากรซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเทคนิคในการสืบสวนและสอบสวนเข้ามามีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดี เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม หากเพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอำนาจในการสอบสวนคดีแล้ว จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ด้วย เพื่อให้สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจดังกล่าวได้ ซึ่งระบบการควบคุม

กระบวนการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. จะมีการควบคุมตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในกระบวนการยุติธรรมเช่น ศาล พนักงานอัยการ และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่องค์กรภายในกระบวนการยุติธรรมเช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (สำนักงานป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งหากให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. เป็นไปด้วยความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. จะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมุ่งประสงค์จะปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

5.2 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนของการดำเนินคดีฟอกเงิน ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าปัจจุบัน หากให้สำนักงาน ปปง. มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. ในการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน สำหรับรูปแบบของการสอบสวนนั้น ก็อาจเป็นไปได้ในลักษณะของคณะอนุกรรมการเช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. โดยในคณะอนุกรรมการนั้นจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ของ ปปง. ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับคดีฟอกเงิน มีความรู้ในเรื่องกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ข้อมูลและสถิติต่างๆ รวมถึงเทคนิคในการสืบสวนและสอบสวนคดีฟอกเงิน เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนซึ่งมีความชำนาญในการซักถามพยาน และเจ้าหน้าที่จากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เนื่องจากในการกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งมีความผิดมูลฐานหนึ่งในความผิดฐานฟอกเงิน จะมีเรื่องของทรัพย์สินเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย โดยเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดและทรัพย์สินที่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการค้ายาเสพติด คือนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปเปลี่ยนรูปให้เป็นเงินที่สะอาดเพื่อนำไปลงทุนในกิจการผิดกฎหมายอื่นๆ ต่อไป และมีพนักงานอัยการจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีฟอกเงินอยู่ในคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย เพื่อสามารถควบคุมการสอบสวนคดีฟอกเงิน และมีส่วนร่วมในการวางรูปคดี หรือแนวทางในการดำเนินคดีได้ เมื่อสำนวนดังกล่าวเสร็จเรียบร้อย พนักงานอัยการก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลได้ทันที นอกจากคณะอนุกรรมการสอบสวนจะ

ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ เหล่านี้แล้ว ก็ยังประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ เพราะคดีฟอกเงินเป็นคดีที่มีความซับซ้อนต้องการบุคคลที่มีทักษะความรู้ความชำนาญของเจ้าหน้าที่เฉพาะด้านให้เข้ามามีบทบาทในการสอบสวน หากสามารถกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้สำนวนการสอบสวนของเจ้าพนักงาน ปปง. เป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและสามารถส่งสำนวนดังกล่าวให้พนักงานอัยการฟ้องร้องได้โดยตรง ก็จะเป็นการตัดปัญหาในเรื่องของการทำงานที่ซับซ้อน และทำให้การจับกุมผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินบังเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การสอบสวนในรูปของคณะอนุกรรมการนั้นมีข้อดีคือ การสอบสวนดังกล่าวจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถทั้งในเรื่องกฎหมายเฉพาะ คือกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรการในการรับทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด ทำให้สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินรายใหญ่ได้มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยสอบสวนเพื่อให้ทราบถึงเครือข่ายของผู้ร่วมกระทำความผิดในขบวนการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่อยู่เบื้องหลังเพื่อดำเนินการจับกุมหรือใช้เป็นข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการสืบสวนสอบสวนต่อไป และในขณะเดียวกันก็สอบสวนเพื่อดำเนินการอายัดหรือตรวจสอบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด การตรวจสอบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดดังกล่าวต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็ว เพื่อป้องกันมิให้มีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน จึงต้องการผู้ที่มีความรู้ในหลักการหรือวิธีปฏิบัติในส่วนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานของการฟอกเงิน ผู้ค้ายาเสพติดจะนำเงินจากการค้ายาเสพติดไปประกอบธุรกิจอื่นบังหน้าเพื่อนำเงินจากการประกอบธุรกิจที่บังหน้านั้นมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการค้ายาเสพติดต่อไป เช่น การเปิดบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ภัตตาคาร โรงแรมฯลฯ ซึ่งการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเข้าร่วมในการสอบสวนด้วยก็เพื่อจะได้ดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงการฟอกเงินจากการค้ายาเสพติดในคดีที่ถูกจับกุมได้ในคราวเดียวกัน เพราะจะต้องอาศัยข้อมูลและรายละเอียดเดียวกันในคดีนั้นๆ ทำให้การดำเนินการต่างๆ มีความสะดวกและสามารถทำให้การดำเนินคดีมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ส่วนข้อเสียของการสอบสวนดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่น้อยกว่าเจ้าพนักงานตำรวจ จะให้รับทุกคดีที่เป็นคดีฟอกเงินอย่างเช่นพนักงานสอบสวนก็คงจะไม่สามารถทำให้สำเร็จเสร็จลุล่วงไปในทันทีได้ เนื่องจากความผิดฐานฟอกเงินเกิดขึ้นทุกวันและวันละหลายๆ คดี ดังนั้นหากได้กำหนดลักษณะคดีฟอกเงินไว้ว่าเป็นลักษณะคดีแบบใดที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ดำเนินการ โดยคดีที่มีความสำคัญก็ให้ทำการ

สอบสวนในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งจะประกอบด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ผู้มีความรู้ความชำนาญในกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเทคนิคในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงิน การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีฟอกเงิน และเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนซึ่งมีความรู้ความสามารถในการสอบสวน การซักถามพยาน และวิธีการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการสอบสวน อีกทั้งยังมีเจ้าพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด ก็จะทำให้การสอบสวนในลักษณะดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถดำเนินคดีกับกลุ่มการค้ายาเสพติดหรือคดียาเสพติดที่มีลักษณะซับซ้อนและสำคัญได้

ผู้เขียนมีความเห็นว่าในส่วนของการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่เป็นลักษณะคดีที่มีความสำคัญ หรือมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมที่มีความซับซ้อนซึ่งมีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องในคดี ควรจะให้มีการดำเนินการสอบสวนคดีในรูปแบบของคณะอนุกรรมการตามที่ได้กล่าวในข้างต้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในคดีมากที่สุด ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปได้โดยเร็วและเกิดประโยชน์แก่ รัฐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน และให้ถือว่าการสอบสวนดังกล่าวเป็นการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังเช่นรูปแบบการสอบสวนดำเนินคดีของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายฟอกเงินทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดี นอกจากนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ยังเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับพยานหลักฐานต่างๆ ในการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา และผู้เขียนเห็นว่า ควรให้พนักงานอัยการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีฟอกเงิน คือพนักงานอัยการของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีฟอกเงินเข้ามาควบคุมการสอบสวนคดี เมื่อการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปปง. ที่เป็นลักษณะการสอบสวนในรูปของคณะอนุกรรมการเสร็จเรียบร้อยแล้ว พนักงานอัยการก็สามารถฟ้องคดีได้โดยอันเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 120 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นไปตามทฤษฎีที่ว่า อำนาจการสอบสวนและการฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจอันมิอาจแบ่งแยกจากกันได้ จะทำให้การดำเนินคดีฐานฟอกเงินที่เป็นคดีร้ายสำคัญคดีที่มีความซับซ้อนดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้อย่างแท้จริงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน