

ด่วนมาก

ที่ อส ๐๐๒๗(พก)/๗๖๕๕



สำนักงานอัยการสูงสุด

ถนนหน้าหีบเพชร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๓/๕๓๘๒ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มายังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเสนอความเห็น ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้ว เห็นชอบกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าว แต่มีข้อสังเกต ดังนี้

๑. ตามร่างมาตรา ๓ ที่กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และร่างมาตรา ๑๒ ที่กำหนดให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น เห็นว่าบทบัญญัติเดิมคืออยู่แล้ว ไม่ควรแก้ไข เพราะการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการปฏิบัติตามหลักสากลเรื่องระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งประเทศไทยได้นำเอาหลักการมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ มากมาย โดยประเทศไทยเห็นว่า การให้ดำรงตำแหน่งเกินกว่า ๒ ครั้งติดต่อกันนั้น จะทำให้กรรมการอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป และรัฐจะไม่มีโอกาสแสวงหาผู้ที่ทรงคุณวุฒิอื่นมาสับเปลี่ยนได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันการแสวงหาผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่ต้องการสามารถกระทำได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น จึงควรให้ผู้ทรงคุณวุฒิคนอื่น ๆ ได้มีโอกาสร่วมดำเนินงานกับคณะกรรมการบ้าง

๒. ตามร่างมาตรา ๔ ที่กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และใช้ข้อความใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. นั้น เห็นว่า หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษควรคำนึงถึงศักยภาพของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีบุคลากรจำนวนจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาคดีค้างพิจารณามากมายเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับ ป.ป.ช. และควรมีการกำหนดเฉพาะพนักงานฝ่ายปกครอง

/หรือตำรวจ...

หรือตำรวจที่มีตำแหน่งสูงขึ้น ไป เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ นายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ส่วนตำรวจชั้นผู้น้อยที่มียศรองลงมาอาจใช้อำนาจการชี้ขาดโอนคดีได้ตามมาตรา ๑๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๓. ตามร่างมาตรา ๕ ที่กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๑ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และใช้ข้อความใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น เห็นว่าการกำหนดให้อธิบดีเป็นผู้ชี้ขาดเป็นการไม่เหมาะสม เพราะกรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต่างก็มีฐานะเป็นกรม ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การให้อธิบดีเป็นผู้ชี้ขาดคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ย่อมเป็นการไม่สมควร ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ จึงให้กระทำในรูปของคณะกรรมการประกอบด้วยหลายหน่วยงานเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ลักษณะทำนองเดียวกับการชี้ขาดว่า พนักงานสอบสวนใดจะเป็นพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในหลายจังหวัดตามมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงต้องให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด และปัจจุบันการชี้ขาดว่าคดีเรื่องใดควรอยู่ในอำนาจของศาลใดก็ให้กระทำในรูปของคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.๒๕๔๒

๔. ตามร่างมาตรา ๖ การเพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ เห็นว่า ตามความในมาตรา ๔, ๑๕, ๖๖, ๘๔, ๘๘ และ ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖ อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา ๘๘ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ เพื่อจะดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เนื่องจาก คดีดังกล่าวเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจึงกำหนดให้มีกลไกการสอบสวนโดยคณะกรรมการเพื่อให้มีความรอบคอบรัดกุม และปราศจากการแทรกแซงจากเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบรูปคดี และเกิดหลักประกันต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ไปสู่รูปแบบการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นการสอบสวนที่ไม่สอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการสอบสวนคดีประเภทดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีศักดิ์อยู่เหนือกว่าพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ จึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้กฎหมายรอง ยกเว้นกฎหมายที่เหนือกว่า หากจะมีการยกเว้นควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับที่มาและคุณสมบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แตกต่างกัน

/อย่างมาก...

อย่างมาก และการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังกระทบต่อ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๔๙ นอกจากนี้ การแก้ไขของร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวเป็นการแก้ไขตามหลักการแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้ว และในขณะนี้อยู่ในระหว่างการเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและหลักการของ ป.ป.ช. ดังนั้น การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวจึงควรรอประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียก่อน เพื่อให้การแก้ไขสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

๕. ตามร่างมาตรา ๘ ที่กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๙ และใช้ข้อความใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๙ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจำแนกประเภทคดีและลดความซ้ำซ้อนของการใช้อำนาจสอบสวนคดีพิเศษตามความในมาตรา ๑๐ ไว้อย่างชัดเจนแล้ว และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถนำความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๙ มาใช้ในการสืบสวนได้ด้วย จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้อีก นอกจากนี้ การบัญญัติให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้อีกนั้น นอกจากจะเป็นการบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเริ่มต้นดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมที่คุกคามและละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓ ที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย แล้ว ยังอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างองค์กรในการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนในคดีอาญา เช่น อำนาจการรวบรวมพยานหลักฐานจากที่เกิดเหตุ เป็นต้น และยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไม่ชอบธรรมเช่นกัน

๖. ตามร่างมาตรา ๙ ที่กำหนดให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น(๖) ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๙ นั้น เห็นว่า การร้องขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถกระทำได้โดยการประสานราชการตามกฎหมายหรือมติดะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเช่นว่านี้อีกแต่อย่างใด

๗. ตามร่างมาตรา ๑๐ การเพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๙ เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ เพราะเงินสินบนและเงินรางวัลดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะตัวตามกฎหมาย หากจะมีการแก้ไขเรื่องข้อครหาตามเหตุผลที่เสนอควรแก้ไขยกเลิกการให้สินบนนำจับหรือรางวัล และควร ไปแก้ไขในกฎหมายหรือระเบียบนั้น ๆ

๘. ตามร่างมาตรา ๑๑ การยกเลิกความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๙ และใช้ข้อความใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ นั้น เห็นว่า การร่วมสอบสวนคดีพิเศษโดย

พนักงานอัยการมิได้กระทำกับทุกคดี ต้องขึ้นอยู่กับมติของ กกพ. เป็นเรื่อง ๆ ไป และการเข้าร่วมสอบสวนคดีดังกล่าว พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด แม้พนักงานอัยการจะไม่เห็นด้วยกับพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนก็คงมีอำนาจสอบสวนไปตามที่เห็นสมควรได้เสมอ สำหรับการให้มีคณะทำงานร่วมกันและให้อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีตามความเห็นของคณะทำงาน รวมทั้งให้อธิบดีมีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนนั้น มีลักษณะคล้ายคลึงกับมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๘ แห่งรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ แต่การนำมาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๘ มาใช้กับการดำเนินคดีของการสอบสวนคดีพิเศษจะกระทำมิได้ ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

๑. คดีที่ใช้กับมาตรา ๓๐๕, มาตรา ๓๐๘ นั้น เป็นคดีที่สำคัญระดับชาติ คือเป็นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่คดีพิเศษนั้นเป็นคดีอาญาทั่วไปจะนำวิธีการของรัฐธรรมนูญมาใช้ย่อมไม่ได้

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๓๐๕ และ ๓๐๘ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งจากวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญได้มอบให้มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายปรับปรุงกฎกระทรวง ทบวง กรม จะทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่ได้

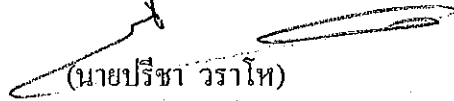
๓. อัยการสูงสุดเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงของรัฐ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ จึงให้มีอำนาจในการชี้ขาดความเห็นที่แย้งกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอันเป็นหลักสากล และประเทศไทยก็ได้ใช้หลักการนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๘ เป็นต้นมา ก็ไม่มีปัญหาข้อขัดข้องแต่อย่างใด และจากสถิติคดีอาญาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเห็นว่าอัยการสูงสุดจะชี้ขาดให้ฟ้องคดีเป็นส่วนใหญ่ ที่จะชี้ขาดไม่ฟ้องมีน้อยมาก ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอันใดจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๑ และนำหลักการตามรัฐธรรมนูญมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะเป็นการทำลายหลักการการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายมาช้านาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

๔. ในกรณีอัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้อง หากมีพยานหลักฐานใหม่พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีใหม่ได้ แต่หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอและมีการฟ้องคดี เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องทำให้พนักงานอัยการไม่อาจฟ้องคดีใหม่ได้อีก อนึ่ง การฟ้องคดีเพื่อนำบุคคลขึ้นสู่ศาลเพื่อให้มีโอกาสนำพยานหลักฐานให้ศาลพิจารณาโดยพยานหลักฐานไม่เพียงพอจะเป็นการใช้บุคคลเป็นหนูทดลองในกระบวนการยุติธรรมและประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย และ ทั้งการบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการคุกคามและละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาและผู้ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชอบธรรม ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีเอง จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจการใช้ดุลพินิจและตัดสินใจดำเนินคดียังผูกพันอยู่ที่ตัวบุคคลเพียงคนเดียวซึ่งเป็น

บุคคลในหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนในเบื้องต้น ที่ไม่ก่อให้เกิดหลักประกันที่เหมาะสมในการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยความสมดุลของหลักการควบคุมอาชญากรรม (crime control) กับหลักนิติธรรม (due process) เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) โดยหน่วยงานอื่นอย่างสมดุล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรีชา วราโห)

รองอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการแทน

อัยการสูงสุด

สำนักงานวิชาการ

โทร./โทรสาร ๐-๒๕๑๕-๔๒๐๒

E-mail : dlaw@ago.go.th