



รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ
Patterns, category and value of Charging on Special Case

คณะผู้วิจัย
วัชรာ ไชยสาร
วรวิมล รักษาวงศ์
อดิเรก คีตธรรมรักษา
นันทพล เพชรากุล

กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กระทรวงยุติธรรม



รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ
Patterns, category and value of Charging on Special Case

คณะผู้วิจัย

นางสาววิชรา ไชยสาร

นายวรวุฒิ รักษาวงศ์

นายอดิเรก คิตรธรรมรักษา

นายันทพล เพชรากุล

กรมสอบสวนคดีพิเศษ

กระทรวงยุติธรรม



การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่า
ของการดำเนินคดีพิเศษ
Patterns, category and value of Charging
on Special Case

โดย

คณะผู้วิจัย

วัชร	ไชยสาร	หัวหน้าโครงการวิจัย
วรวุฒิ	รักษาวงศ์	นักวิจัย
อดิเรก	คิทธรรักษา	นักวิจัย
นัทพล	เพชรากุล	นักวิจัย

เมษายน ๒๕๖๑

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะและรูปแบบของการดำเนินคดีพิเศษ” บรรลุผลสำเร็จ ได้ ด้วยการสนับสนุนจากผู้บริหารและบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ซึ่งผลการศึกษาวิจัยนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การสังเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ และการประเมินความคุ้มค่าของคดีพิเศษในภาพรวมและคดีกรณีศึกษาในเบื้องต้น

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิและท่านผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการยุติธรรม บุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษ และสื่อมวลชน ที่กรุณาให้ข้อมูลและร่วมแสดงความคิดเห็น ทั้งในการให้สัมภาษณ์ การประชุมกลุ่มเจาะจง ทั้ง 3 ครั้ง และการประชุมนำเสนอผลการวิจัยต่อสาธารณะ ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทำให้การศึกษาวิจัยนี้บรรลุวัตถุประสงค์และมีเนื้อหาในเชิงประจักษ์มากยิ่งขึ้น รวมทั้งขอขอบคุณบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษหลาย ๆ ท่าน ทั้งในส่วนของกองพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ กองนโยบายและยุทธศาสตร์ กองบริหารคดีพิเศษ สำนักงานเลขานุการกรม (กลุ่มค่าใช้จ่ายคดีพิเศษ และส่วนพัสดุและยานยนต์) และกองคดีต่าง ๆ รวมทั้งบุคลากรของหน่วยงานภายนอกที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ทำให้การดำเนินการศึกษาวิจัยนี้บรรลุผลสำเร็จ

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการดำเนินคดีพิเศษ การพัฒนาระบบงานและการบริหารคดีพิเศษ การบริหารบุคลากร และการบริหารงบประมาณของกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการพัฒนาทางวิชาการทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ และการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ รวมทั้งบูรณาการสู่การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในมิติต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดีพิเศษให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

คณะผู้วิจัย

เมษายน ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

นับแต่ก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อ ปี พ.ศ. 2545 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นับเป็นเวลากว่าสิบปี กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวน คดีพิเศษจนเป็นที่ยอมรับและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างดี แต่อย่างไร ก็ตาม สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมจำนวนหนึ่ง อาจมีความเข้าใจที่ยังไม่ชัดเจน เกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบของคดีพิเศษ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ดังนั้นการศึกษาวิจัยนี้จึง ได้ทำการศึกษาเพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม ศึกษาความคุ้มค่าของ การดำเนินคดีพิเศษ และประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และมูลค่าทางสังคมของคดีกรณศึกษา รวมทั้ง ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคต เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการพัฒนาต่อไป

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ลักษณะของคดีพิเศษ มี 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) 2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากคดีความผิดทางอาญาตาม 1) ที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีมติด้วย คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) 3) คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงาน สอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใด เรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคสอง และ 4) คดีพิเศษที่ ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ บังคับใช้ และ กคพ. มีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 44 ทั้งนี้ คดีพิเศษจะต้องมี ลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ด้วย

การศึกษาลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 31 มีนาคม 2558 ในส่วนของรูปแบบของคดีพิเศษในการวิจัยนี้จำแนกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การจำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ ซึ่งช่องทางตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) มีจำนวนคดี พิเศษมากที่สุด และการจำแนกตามประเภทความผิด ซึ่งความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนและอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ มีจำนวนมากกว่าความผิด ประเภทอื่น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2553 ความผิดประเภทนี้มีมากที่สุด และมีคดีพิเศษตามช่องทาง ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 21 วรรคสอง มากที่สุด เนื่องจากในปีดังกล่าวเกิดสถานการณ์ ไม่สงบภายในประเทศ

สำหรับความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ซึ่งมีคดีพิเศษรวมจำนวน 1,887 คดี พบว่า ค่าเฉลี่ย ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (ABC: Activity – Based - Costing) หรือต่อคดี คดีละ 173,460 บาท โดย ปิงบประมาณ พ.ศ. 2547 มี ABC คดีละ 1,000,000 บาท ซึ่งสูงที่สุด และปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มี ABC คดีละ 42,180 บาท ซึ่งต่ำที่สุด

ส่วนการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI: Return on Investment) ของการดำเนินคดีพิเศษ จำแนกเป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) จำแนกตามงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด ROI คิดเป็น ร้อยละ 2,180.50 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ROI มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11,278.31 และ 2) จำแนก

ตามค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง (ล้านบาท) ROI คิดเป็นร้อยละ 59,619.02 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ROI มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 292,567.70

เมื่อคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) ของคดีกรณีศึกษา พบว่า คดีพิเศษที่ 77/2549 (คดีความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร) ROI คิดเป็นร้อยละ 4,147.27 คดีพิเศษที่ 115/2556 (คดีความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร) ROI คิดเป็นร้อยละ 3,411.52 และคดีพิเศษที่ 125/2558 (คดีความผิดเกี่ยวกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน) ROI คิดเป็นร้อยละ 866.90

นอกจากนั้น ยังได้ทำการประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ กรณีศึกษาปัญหาชุมชนชาวเลราไว้อย่างจังหวัดภูเก็ต (เลขสืบสวนที่ 129/2556) ซึ่งเป็นคดีที่การสืบสวนคดีมีการวางแผนการปฏิบัติงานที่รัดกุม มีการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) โดยการสร้างทางเลือกหรือนวัตกรรมในการสืบสวนสอบสวนแบบใหม่ ๆ ทำให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้ชัดเจนและสอดคล้องกับประวัติศาสตร์ ทำให้ศาลได้พิจารณาอย่างรอบด้านและหักล้างเอกสารสิทธิที่ดินออกทับที่ชาวบ้าน และได้มีการเตรียมนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อเพิกถอนโฉนดที่ดินเนื้อที่รวมประมาณ 19 ไร่ มูลค่ากว่า 300 ล้านบาท ต่อไป ผลการสืบสวนคดีนี้ยังช่วยคุ้มครองสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน ทำให้ชาวเลราไว้อย่างจำนวน 247 ครัวเรือน รวม 2,067 คน มีความหวังที่จะได้ที่ดินบรรพบุรุษเป็นที่อยู่อาศัยอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งยังเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีมูลค่ามหาศาล โดยมีค่าใช้จ่ายรวม 1,391,410 บาท ดังนั้น จึงเป็นการปฏิบัติภารกิจมีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการอำนวยความสะดวกและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยที่ไม่อาจคำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินได้

สำหรับข้อเสนอแนะจากการวิจัยนี้ได้แก่

(1) การกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) และตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนแก่คณะกรรมการคดีพิเศษ และ/หรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน แต่การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมหรือระดับความยืดหยุ่นของกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจด้วย

(2) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรพัฒนาระบบข้อมูลและการจำแนกรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีพิเศษ การสืบสวน และการตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน มีมาตรฐานทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับประเทศ หรือระดับสากล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

(3) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรนำข้อมูลเกี่ยวกับคดีพิเศษ หรือการสืบสวน หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริง ไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ และการจัดโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการวางแผนการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ในอนาคต

(4) การศึกษานี้ได้ทำการประเมินความคุ้มค่าของคดีพิเศษในภาพรวมและคดีกรณีศึกษาในเบื้องต้น ดังนั้น จึงควรบูรณาการไปสู่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าทางสังคม (SROI) และบูรณาการไปสู่การประเมินการปฏิบัติภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป.

Abstract

The Department of Special Investigation was established in B.E. 2545 (2002) and there is publication the Special Case Investigation Act, B.E. 2547 (2004). The Department of Special Investigation has powers and duties to conduct the investigation and inquiry of special cases. It successes to conducts the investigation and inquiry of special cases and it can help more effectively facilitating access to justice. However, there are some relevant people in administration of justice who are unclear about characteristic and pattern of special cases and worthiness of inquiring in special cases. This research aimed to analyses general characteristic and pattern of special cases, to study about worthiness of inquiring in special cases, to evaluate Economic Cost Benefit and Social Cost Benefit of the investigation and inquiry of special cases, and to analyses situation of special cases in the future for developing the investigation and inquiry of special cases.

The Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004) and amended, There are 4 characteristics of criminal cases; 1) The criminal cases according to the laws Section 21 paragraph one, 2) Other criminal cases other than those stated in (1) where the Board of Special Case (BSC) resolves by no less than two-thirds votes of its existing Board members according to Section 21 paragraph one (2), 3) the criminal cases of a single offence against various legal provisions and a particular provision is handled by a Special Case Inquiry Official or in a case of several related or continuous offences and a particular offence is handled by the Special Case Inquiry Official according to Section 21 paragraph two, and 4) The special cases that are in process and have not reached the final judgment by the date The special case Investigation Act comes into force, and the BSC reaches consensus to entrust power to a Special Case Inquiry Official according to Section 44. The special cases have to be characteristics of criminal cases according to Section 21 paragraph one (1) (a) (b) (c) (d) or (e).

The study of characteristic and pattern of special cases focus on The Special Case Investigation Act B.E. 2547 was published until June 2558 (2016). The pattern of special cases in this research can classify in to 2 patterns; the classification of the special cases that are required to be investigated and examined according to Section 21 paragraph one (1) there are the most special cases and classify characteristic of special cases which has or might have a serious effect upon public order and moral, national security, and other criminal special cases that there are more serious effect than normal cases, especially in B.E. 2553 (2010) that there are a lot of special cases and special cases according to Section 21 paragraph one (1) and Section 21 paragraph two because of the political unrest in Thailand.

The worthiness of inquiring in special cases, there are 1,887 special cases. The study found that average of Activity – Based – Costing (ABC) or per case, each case has to spend 173,460 baht. In fiscal year B.E. 2547 (2004), there is ABC that has to spend the highest 1,000,000 baht per case. In fiscal year B.E. 2554 (2011), there is ABC that has to spend the lowest 42,180 baht per case.

The calculation of Return on Investment (ROI) in the investigation and inquiry of special cases can classify in to 2 patterns; 1) It can classify according to budget that The Department of Special Investigation allocate in to ROI 2,180.50%, In fiscal year B.E. 2552 (2009), there are the most

ROI 11,278.31% and 2) It can classify according to expenditure in investigation and inquiry of special cases according to Section 31 of The Special Case Investigation Act. The Department of Special Investigation spent (Million baht) ROI 59,619.02%. In fiscal year B.E. 2552 (2009), there are the most ROI 292,567.70 %

When calculate the Return on Investment (ROI) of special cases study. This research found that the special cases No. 77/2549; a criminal case in finance and banking has ROI 4,147.27%, the special cases No. 115/2556; a criminal case in tax has ROI 3,411.52%, and the special cases No. 125/2558; a criminal case in loans of money amounting to public cheating and fraud has ROI 866.90%.

Moreover, this research evaluated Cost Benefit of Government Spending and Action. The cased study of fishing Rawai community, Phuket province. (Investigation No. 129/2556); a criminal case in natural resources and environment. This research found that the Investigation of this case has a circumspsect action plan. This case use Geographic Information System (GIS) to develop the innovation in investigation and inquiry. This investigation and inquiry can compile the clear evidence that relevant history. The clear evidence can help court to find the truth and precede the case in to withdraw proprietary right of Department of Lands from people's proprietary right and the people will use the evidence to bring an action in to Administrative Court for withdrawing proprietary right of Department of Lands 19 Rai more than 300 million Baht. In addition, the result of this investigation can protect proprietary right and community rights. This investigation can help 247 the fishing Rawai families, 2,067 people have hope to stay in ancestor lands and protect the rich natural resources and environment. There are costs, 1,391,410 Baht. This case is benefit for people, worthy for government budgeting and more effectively facilitating access to justice that it can not calculate into money.

The suggestions of this study as follows;

(1) To regulate of special cases characteristics of criminal cases according to Section 21 paragraph one (1) (a) - (e) and according to Section 21 paragraph one (2) for setting the scope of discretion by Board of Special Case and/or the Director-General of the Department of Special Investigation and action according to intendment of law. There is rule of work in the Department of Special Investigation and other organization that use this law. There are performance standards. Setting the scope of discretion should appropriate or flexible for practice.

(2) The Department of Special Investigation should develop information system and classify the special cases characteristics detail in proceedings, investigation, inquiry and fining cost of damage and protection benefits that can protect and bring benefits to public sector/people/private sector. Every process has to correct, to be present and to have internal and international standards that everyone accepts in the process.

(3) The Department of Special Investigation should use information from proceedings, investigation, and inquiry the special cases in strategic planning and develop structure of The Department of Special Investigation, In addition, The Department of Special Investigation should plan development planning that relevant with situation and direction of Special Cases that relevant with serious transnational crime, influential groups, and cyber-crime in the future.

(4) In this study, there are evaluate cost benefit of general special cases and basic and the cased study can integrate in to research about Social Return on Investment (SROI) and integrate in to evaluate mandate of the Department of Special Investigation.

บทสรุปผู้บริหาร

นับแต่ก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อ ปี พ.ศ. 2545 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นับเป็นเวลากว่าสิบปี กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวน คดีพิเศษจนเป็นที่ยอมรับและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างดี แต่อย่างไร ก็ตาม สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมจำนวนหนึ่ง อาจมีความเข้าใจที่ยังไม่ชัดเจน เกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบของคดีพิเศษ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ดังนั้นการศึกษาวิจัยนี้ จึงได้ทำการศึกษาเพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม ศึกษาความคุ้มค่าของ การดำเนินคดีพิเศษ และประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และมูลค่าทางสังคมของคดีพิเศษศึกษา รวมทั้ง ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคต เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการพัฒนาต่อไป

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณร่วมกัน สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1. การวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ พบว่า

(1) ลักษณะของคดีพิเศษในภาพรวม

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดลักษณะ ของคดีพิเศษออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) 2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากคดีความผิดทางอาญาตาม 1) ที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนน เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) 3) คดีที่มีการ กระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงาน สอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใด เรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคสอง และ 4) คดีพิเศษที่ค้าง ดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ บังคับใช้ และ กคพ. มีมติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 44 ทั้งนี้ คดีพิเศษจะต้องมีลักษณะเฉพาะ อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ด้วย

(2) รูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม

จากข้อมูลคดีพิเศษตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) ในเบื้องต้นสามารถจำแนกรูปแบบของคดีพิเศษ เพื่อถ่ายทอดเชื่อมโยงกับข้อมูลคดีที่กรมสอบสวน คดีพิเศษดำเนินการได้ ๒ รูปแบบ ดังนี้

1) จำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ มี 5 ช่องทาง ได้แก่ คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง คดีพิเศษตาม มาตรา 44 และคดีพิเศษซึ่งเกิดจากการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา ส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ดำเนินการตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่า คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ

เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) จำนวนมากที่สุด ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษที่ประสงค์ให้ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นช่องทางหลักของการรับคดีพิเศษ ส่วนมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้น เป็นช่องทางการรับคดีพิเศษซึ่งเป็นข้อยกเว้นเพื่อเปิดช่องว่างการรับคดีพิเศษในกรณีคดีพิเศษอื่นใดที่ไม่สามารถรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ได้ และนอกจากนี้ ยังพบว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้นมีจำนวนการรับเป็นคดีพิเศษตามสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ๆ

2) จำแนกตามประเภทของคดีพิเศษ 8 ประเภทความผิด ได้แก่ คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา คดีความผิดเกี่ยวกับระบบการเงิน การธนาคาร และการพาณิชย์ คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คดีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คดีความผิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และระบบคอมพิวเตอร์ และคดีความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศ/อาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ โดยเมื่อพิจารณารูปแบบประเภทของคดีพิเศษแล้วพบว่า ในภาพรวมประเภทคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ มีจำนวนมากกว่าคดีประเภทอื่น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2553 คดีประเภทนี้มีมากที่สุด เนื่องจากในปีดังกล่าวเกิดสถานการณ์ไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง มากเป็นพิเศษเช่นกัน

(3) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

การศึกษานี้ได้ทำการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) และตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในภาพรวม แต่หากคณะกรรมการคดีพิเศษ หรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการรับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น มีกรอบหรือคำอธิบายลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) จะทำให้การรับคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนมากยิ่งขึ้น แต่การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจยังมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม หรือระดับความยืดหยุ่นของกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากการพิจารณาเป็นคดีพิเศษหรือการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษมิได้มีปัจจัยหรือองค์ประกอบในการพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปตามกระแสการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ด้วย

2. การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

(1) การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม

1) กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้ทั้งหมด (ทุกรายการ) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 รวมทั้งสิ้น 9,870.519 ล้านบาท ขณะที่มูลค่าความเสียหาย/

ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน รวมทั้งสิ้น 225,097.707 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณทั้งหมด (ทุกรายการ) มากที่สุด (1,158.127 ล้านบาท) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณทั้งหมด (ทุกรายการ) น้อยที่สุด (610.125 ล้านบาท) และสำหรับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีมูลค่ามากที่สุด (81,946.957 ล้านบาท) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน น้อยที่สุด (1,638.324 ล้านบาท)

2) เมื่อพิจารณาด้านต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (ABC: Activity – Based - Costing) ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 พบว่า การดำเนินคดีพิเศษตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหรือต่อคดี โดยเฉลี่ยคดีละ 173,460 บาท โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต หรือต่อคดีสูงสุด กล่าวคือ โดยเฉลี่ยคดีละ 1,000,000 บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหรือต่อคดีน้อยที่สุด กล่าวคือ โดยเฉลี่ยคดีละ 42,180 บาท

3) การประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI: Return on Investment) ของการดำเนินคดีพิเศษ โดยพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 จำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. จำแนกตามงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด ROI คิดเป็นร้อยละ 2,180.50 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ROI มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11,278.31 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ROI น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 128.17

2. จำแนกตามค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง (ล้านบาท) ROI คิดเป็นร้อยละ 59,619.02 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ROI มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 292,567.70 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ROI น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 7,609.76

(2) ประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษคดีกรณีศึกษา

การศึกษานี้ ใช้การคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) และการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติงานรัฐ (Cost – effectiveness or Economy) ประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษา ดังนี้

1) การคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) คดีกรณีศึกษา พบว่า

1. คดีพิเศษที่ 77/2549 (คดีความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร) โดยมีมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืน 4,838,350,283.09 บาท และค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง 1,166,354.04 บาท ROI คิดเป็นร้อยละ 4,147.27

2. คดีพิเศษที่ 115/2556 (คดีความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร) โดยมีมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ 4,298,564,817 บาท และค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง 1,259,649 บาท ROI คิดเป็นร้อยละ 3,411.52

3. คดีพิเศษที่ 125/2558 (คดีความผิดเกี่ยวกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน) โดยมีมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่ประชาชน 750,000,000 บาท และค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง 864,150.20 บาท ROI คิดเป็นร้อยละ 866.90

2) การประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ คดีกรณีศึกษา เลขสืบสวนที่ 129/2556 ซึ่งเป็นคดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชนชาวเลราไว๋ จังหวัดภูเก็ต พบว่า การสืบสวนคดีนี้มีการวางแผนการปฏิบัติงานที่รัดกุม มีการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) โดยการสร้างทางเลือกหรือนวัตกรรมในการสืบสวนสอบสวนแบบใหม่ ๆ ทำให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่ชัดเจน และสอดคล้องกับประวัติศาสตร์ ทำให้ศาลได้พิจารณาอย่างรอบด้านและหักล้างเอกสารสิทธิ์ที่กรมที่ดิน ออกทับที่ชาวบ้าน และได้มีการเตรียมนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อเพิกถอน โฉนดที่ดินเนื้อที่รวมประมาณ 19 ไร่ มูลค่ากว่า 300 ล้านบาท ต่อไป ซึ่งผลการสืบสวนคดีนี้ยังช่วยคุ้มครอง สิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน ทำให้ชาวเลราไว๋จำนวน 247 ครอบครัว จำนวน 2,067 คน มีความหวังที่จะได้ ที่ดินบรรพบุรุษเป็นที่อยู่อาศัยอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งยังเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มี มูลค่ามหาศาล โดยมีค่าใช้จ่ายรวมจำนวน 1,391,410 บาท ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการปฏิบัติภารกิจมีความ คุ้มค่ากับงบประมาณที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อการอำนวยความสะดวกและลดความเหลื่อมล้ำใน สังคมไทยที่ไม่อาจคำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินได้

3. การวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษ และแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

(1) การวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษและแนวโน้มในอนาคต

ลักษณะและรูปแบบคดีพิเศษจะมีแนวโน้มที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในด้านดิจิทัล การเปิดเสรีทางการค้า และการเปิด ประชาคมอาเซียน โดยสถานการณ์สำคัญที่มีผลต่อการดำเนินคดีพิเศษในอนาคต ได้แก่ 1) อาชญากรรม ข้ามชาติ เช่น การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ลักษณะและรูปแบบของ คดีพิเศษในอนาคตจะมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น 2) กลุ่มผู้มีอิทธิพลซึ่งอาจจะมีการ เชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรม หรือกลุ่มอิทธิพลต่างๆ จากภายนอกประเทศ อันจะทำให้มีความ ยุ่งยากซับซ้อนและรุนแรงของการก่ออาชญากรรมมากขึ้น และ 3) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีความ สลับซับซ้อน รวบรวมพยานหลักฐานได้ยาก สถานที่เกิดเหตุมีมากกว่าหนึ่งแห่งทั้งภายในและภายนอก ประเทศ อาชญากรจะเป็นบุคคลที่มีความรู้การใช้คอมพิวเตอร์เป็นอย่างดี ผลของการกระทำจะมีผลกระทบ ในวงกว้าง รวมทั้งอาจเป็นอาชญากรรมที่เชื่อมโยงหลายประเทศ

(2) แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะเข้าไปดำเนินการนั้น ควรพิจารณาตามหลักการที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความชัดเจนในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษ ป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองใช้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็น เครื่องมือทางการเมือง การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น รู้เท่าทันอาชญากร และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รูปแบบการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อน มีทักษะการใช้อาวุธ ยุทธวิธี และการใช้อุปกรณ์พิเศษทั้งในการสืบสวนสอบสวนและการปฏิบัติการ

การบริหารจัดการภายในองค์กร การบริหารคดีต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และ บังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ พนักงานสอบสวน คดีพิเศษต้องยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในกระบวนการสอบสวน โดย

กำหนดมาตรฐานการสอบสวนให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน การพัฒนากฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ทันต่อรูปแบบของอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนวิธีการพิเศษหลากหลายวิธีในการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแก่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ทุกฐานความผิด รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางและใกล้ชิด มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ การดำเนินการต่างๆ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีการควบคุมการจ่ายงานและงบประมาณโดยเคร่งครัดและเป็นธรรม ควรให้หน่วยงานในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษจัดวางระบบการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบงานขององค์กร และรายงานต่อสาธารณชน

สำหรับข้อเสนอแนะจากการวิจัยนี้ ได้แก่

(1) การกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) และตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนแก่คณะกรรมการคดีพิเศษ และ/หรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนของกรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน แต่การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมหรือระดับความยืดหยุ่นของกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจด้วย

(2) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรพัฒนาระบบข้อมูลและการจำแนกรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีพิเศษ การสืบสวน และการตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน มีมาตรฐานทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับประเทศ หรือระดับสากล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

(3) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรนำข้อมูลเกี่ยวกับคดีพิเศษ หรือการสืบสวน หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริง ไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์ และการจัดโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการวางแผนการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ในอนาคต

(4) การศึกษานี้ได้ทำการประเมินความคุ้มค่าของคดีพิเศษในภาพรวมและคดีกรณีศึกษาในเบื้องต้น ดังนั้น จึงควรบูรณาการไปสู่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าทางสังคม (SROI) และบูรณาการไปสู่การประเมินการปฏิบัติภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป.



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อ	ค
Abstract	a
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	(1)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	5
1.5 ข้อจำกัดของการวิจัย	6
1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย	7
1.6.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	7
1.6.2 วิธีการวิจัย	8
1.6.3 การคัดเลือกคณาจารย์ศึกษา	11
1.6.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	11
1.7 นิยามศัพท์	11
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	13
1.9 การนำเสนอผลการวิจัย	14
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	15
2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีพิเศษ	15
2.1.1 เจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษและการกำหนดให้มีคดีพิเศษ	15
2.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ	16
2.1.3 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ	23
2.1.4 วิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะ	31

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลตอบแทนจากการลงทุน	35
2.2.1 การคำนวณต้นทุนการผลิต	36
2.2.2 ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์	38
2.2.3 ความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน	39
2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy)	51
2.3.1 หลักนิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics)	51
2.3.2 หลักความคุ้มค่า (Cost - effectiveness or Economy)	53
2.3.3 ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ	56
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	60
2.4.1 ความคุ้มค่าของกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในประเทศไทย	60
2.4.2 การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ	63
บทที่ 3 การสังเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ	67
3.1 ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558)	67
3.2 การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ	74
3.2.1 การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	74
3.2.2 การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)	108
3.2.3 ข้อเสนอแนะในการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ	110
3.3 วิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคต	112
3.3.1 อาชญากรรมข้ามชาติ	112
3.3.2 กลุ่มผู้มีอิทธิพล	113
3.3.3 อาชญากรรมคอมพิวเตอร์	114
บทที่ 4 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ	115
4.1 การพิจารณาแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ	115
4.1.1 การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์	115
4.1.2 การประเมินความคุ้มค่าทางสังคม	116
4.2 ข้อมูลสำคัญในการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม	119
4.2.1 มูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน	119
4.2.2 งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรร	123

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.3 ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ	124
4.3 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม	126
4.3.1 การคำนวณบัญชีต้นทุนผลผลิต (ABC – Activity Based - Costing)	127
4.3.2 การประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI – Return on Investment)	128
4.4 การประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษา	131
4.4.1 การประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษาจากการคำนวณผลตอบแทน จากการลงทุน (ROI – Return on Investment)	131
4.4.2 การประเมินความคุ้มค่าในการกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy)	132
4.5 ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต	140
4.6 แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่า ของการดำเนินคดีพิเศษ	142
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	145
5.1 สรุป	145
5.1.1 การศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม	145
5.1.2 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ	150
5.1.3 การวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคตและแนวทางการพัฒนา เกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ	153
5.2 ข้อเสนอแนะ	154
เอกสารอ้างอิง	155
ภาคผนวก	
- รายงานการสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 1 เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ”	159
- ภาพการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 1	203
- ภาพการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 2	205
- ภาพการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 3	207
- ภาพการประชุมสัมมนานำเสนอผลการศึกษาวิจัยต่อสาธารณะ	209
ประวัติคณะผู้วิจัย	211

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ	68
ตารางที่ 2	คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามประเภทความผิด	69
ตารางที่ 3	ช่องทางการรับคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามรายปี	70
ตารางที่ 4	ประเภทความผิดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษ ตั้งแต่ประกาศใช้ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามรายปี	71
ตารางที่ 5	เปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	120
ตารางที่ 6	ผลการดำเนินคดีและมูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ที่ปกป้อง รักษา เรียกคืนให้แก่รัฐ/ ประชาชน/เอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	122
ตารางที่ 7	เปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับ งบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	125
ตารางที่ 8	ผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต กรมสอบสวนคดีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	128
ตารางที่ 9	ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามงบประมาณ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	129
ตารางที่ 10	ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	130
ตารางที่ 11	ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการดำเนินคดีพิเศษ จำแนกตามคดีกรณีสืบศึกษา	132

สารบัญภาพ

	หน้า	
ภาพที่ 1	กรอบแนวคิดในการวิจัย	5
ภาพที่ 2	งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	121
ภาพที่ 3	เปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ในภาพรวม	121
ภาพที่ 4	งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558	126
ภาพที่ 5	งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ในภาพรวม	126

บทที่ 1 บทนำ

ในบทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำเสนอผลการวิจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือชื่อภาษาอังกฤษว่า “DEPARTMENT OF SPECIAL INVESTIGATION” มีชื่อย่อว่า DSI¹ เป็นหน่วยงานระดับกรม ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545² โดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545³ ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545⁴ โดยให้มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันปราบปรามขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และเพื่อระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการให้เหมาะสมกับสภาพของงาน⁵

และเนื่องจากการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวน

¹ ชื่อภาษาอังกฤษเดิม “SPECIAL INVESTIGATION DEPARTMENT” ชื่อย่อว่า SID

² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119/ตอนที่ 99 ก/หน้า 14/2 ตุลาคม 2545

³ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

“มาตรา 33 กระทรวงยุติธรรม มีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้ ... (8) กรมสอบสวนคดีพิเศษ ...”

⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 103 ก ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2545 (เล่ม 2)

“ข้อ 1 ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และควบคุมคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวน สอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันปราบปรามขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยให้อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ...”

⁵ ปัจจุบันมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นและเหมาะสมกับสภาพงานที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะทำให้การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 85 ก เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2560

“ข้อ 2 ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวน และการสอบสวนคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนโดยใช้วิธีการพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยให้อำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ...”

คดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด อาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่ คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁶

จากนั้นคณะรัฐมนตรีมีมติวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 เห็นชอบตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ มติคณะกรรมการพิจารณาการโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของกองบังคับการสืบสวนสอบสวน คดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มาเป็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2546 โดย คณะกรรมการฯ ได้มีมติที่ประชุมร่วมกัน ดังนี้

(1) เรื่องทรัพย์สิน ให้โอนสิทธิในที่ดินและอาคารของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ รวม 2 หลัง ซึ่งตั้งอยู่ที่ถนนสาทรเหนือ แขวงสีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร ไปเป็นของกรมสอบสวน คดีพิเศษ

(2) เรื่องงบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ขณะที่ยังมิได้ตัดโอนอัตรากำลังจากกองบังคับ การสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจมาเป็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้เบิกจ่ายงบบุคลากรของอัตรากำลัง ดังกล่าวจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติและหากเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 หากปรากฏว่า งบบุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่เพียงพอ ก็ให้พิจารณาของงบประมาณเพิ่มเติมต่อไป ส่วน งบดำเนินงานในช่วงระหว่างก่อนโอนถ่ายภารกิจหากสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องใช้เพื่อปฏิบัติงาน ก็ให้ กรมสอบสวนคดีพิเศษขออนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณแทนในวงเงินตามที่จ่ายจริงต่อไป

(3) เรื่องอัตรากำลัง เมื่อกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจถูกยุบแล้วโดยผลของ กฎหมาย บุคลากรในส่วนของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจเดิมที่ประสงค์จะขอโอนไปยัง กรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็สามารถที่จะแสดงความจำนงได้ตลอดเวลา แต่ทั้งนี้ผู้สมัครใจโอนดังกล่าวต้องผ่าน กระบวนการคัดสรรบุคลากรตามระเบียบและขั้นตอนของกรมสอบสวนคดีพิเศษและกระทรวงยุติธรรม ตามปกติเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ และในการนี้ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ไม่ขัดข้องที่จะให้ บุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโอนมารับราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่อย่างใด และ

(4) เรื่องสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในสำนวนการสอบสวนของสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติยังต้องดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีต่อไปตามนัยแห่งบทเฉพาะกาล มาตรา 44 ของ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เว้นแต่กรณีใดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 (1) และคดี ที่คณะกรรมการคดีพิเศษลงมติให้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 (2) จึงส่งเรื่องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีต่อไป

ทั้งนี้ ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ให้กระทรวงยุติธรรมประสานการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ กับสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การโอนและการดำเนินการกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปด้วยความ เรียบร้อย⁷

⁶ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121/ตอนที่ 8 ก/หน้า 1 วันที่ 19 มกราคม 2547

⁷ “มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2547 เรื่อง การโอนกิจการบริหารของกองบังคับการสืบสวนสอบสวน คดีเศรษฐกิจ” ออนไลน์ http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top serl=196271&key_

แม้ว่าเจตนารมณ์ในการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยคดีพิเศษนั้น เน้นที่คดีเศรษฐกิจ หรือคดีที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง แต่กฎหมายได้กำหนดให้คดีพิเศษ⁸ คือ คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ)⁹ และคดีความผิดทางอาญาอื่นที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ได้มีมติรับเป็นคดีพิเศษ¹⁰ ด้วย ซึ่งคดีพิเศษดังกล่าวข้างต้น เป็นคดีที่มีลักษณะและรูปแบบในมิติต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงดำเนินการสอบสวนคดีพิเศษครอบคลุมถึงคดีเศรษฐกิจ คดีความมั่นคงของประเทศ คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค คดีเกี่ยวกับสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือคดีการเมือง ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าการสอบสวนคดีพิเศษก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นอย่างดี

นับแต่ก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อ ปี พ.ศ. 2545 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนคดีพิเศษจนเป็นที่ยอมรับและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมจำนวนหนึ่ง อาจมีความเข้าใจที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบของคดีพิเศษ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษว่า คดีพิเศษ คืออะไร คดีพิเศษมีลักษณะและรูปแบบอย่างไร แตกต่างจากคดีอาญาธรรมดาอย่างไร เนื่องจากมีการตีความหรือกำหนดลักษณะตามความผิดทางอาญา ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) ได้ทั้งอย่างกว้างและอย่างแคบ นอกจากนี้ ยังมีคดีพิเศษที่เป็นความผิดทางอาญาอื่นที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ได้มีมติรับเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) อีกด้วย นอกจากนี้ สำหรับความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 - 2558 มีจำนวนคดีความผิดทางอาญาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษ จำนวนถึง 1,944 คดี และมีมูลค่าความเสียหายหรือผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/เอกชน รวมทั้งสิ้น 259,361,930,756.99 บาท แม้การดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวจะมีมูลค่าของคดีจำนวนมากก็ตาม แต่มักจะมีคำถามจากผู้บริหารและนักวิชาการด้านกระบวนการยุติธรรมผ่านสื่อมวลชนอยู่เสมอว่า การดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความคุ้มค่ากับงบประมาณค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการสอบสวนคดีพิเศษหรือไม่

ดังนั้น หากมีการศึกษาลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ การศึกษาความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในมิติต่าง ๆ โดยการจำแนกคดีพิเศษในมิติต่าง ๆ เช่น จำแนกตามคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือจำแนกตามลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดของคดีพิเศษตามตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) เป็นต้น และการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษที่เป็นคดีกรณีศึกษาในมิติต่าง ๆ ให้เห็นถึงความสำคัญของคดีพิเศษ โดยการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของคดีเศรษฐกิจที่

word=&owner_dep=%C2%B8&meet_date_dd=17&meet_date_mm=02&meet_date_yyyy=2547&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=17&meet_date_mm2=02&meet_date_yyyy2=2547เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2561, .

⁸ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3

⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

¹⁰ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

เป็นเจตนารมณ์ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะทำให้เห็นถึงมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ในเชิงประจักษ์ และประเมินมูลค่าทางสังคมของคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อสังคม รวมทั้งการประเมินความคุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณสำหรับการดำเนินคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย การบริหาร และการอำนวยความสะดวกยุติธรรม อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมต่อไป

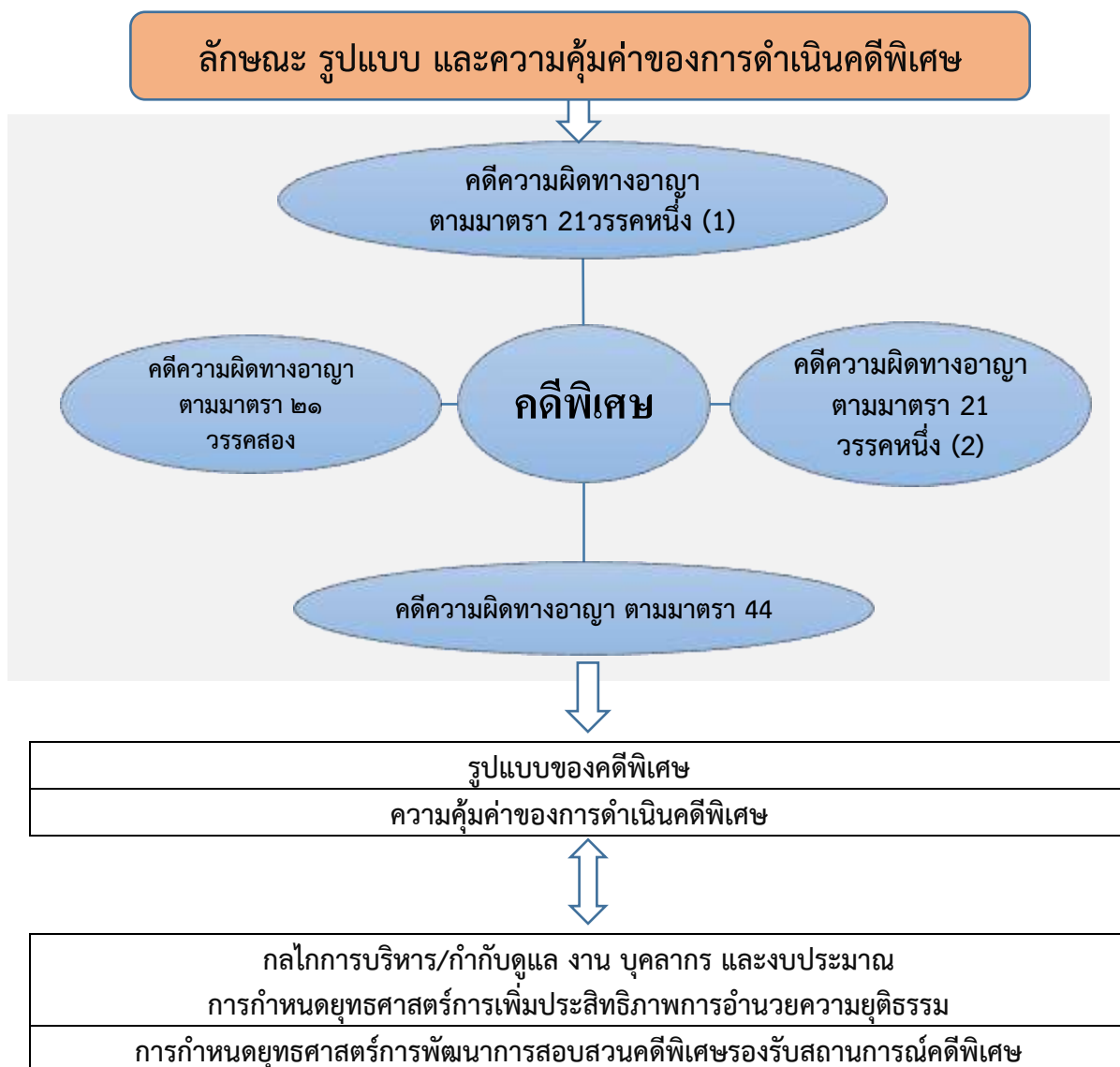
คณะผู้วิจัย จึงเสนอโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะรูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ซึ่งการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการยุติธรรม (แผนงานที่ 1) และการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรม (แผนงานที่ 2) ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรม ที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์และแผนงานแม่บทวิจัยกฎหมายและระบบงานในกระบวนการยุติธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 – 2556) โดยผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาการบริหารคดีพิเศษ และการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคต รวมทั้งเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม
- (2) เพื่อศึกษาความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และมูลค่าทางสังคมของคดีพิเศษ
- (3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคต และนำเสนอแนวทางการพัฒนาการสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้สอดคล้องกับสถานการณ์คดีพิเศษทั้งในปัจจุบันและอนาคต

1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากความสำคัญของปัญหาและการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความแตกต่างกันที่สามารถจำแนกคดีพิเศษได้ในหลาย ๆ มิติ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่ทำให้สามารถกำหนดทิศทางการบริหารคดีพิเศษ การจัดโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ การจัดสรรงบประมาณ และการจัดสรรอัตรากำลังได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น และนอกจากนั้น การศึกษาลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ อาจนำไปสู่การพัฒนากฎหมาย เช่น หากพบว่าคดีความผิดทางอาญาตามฐานความผิดใดมีการกระทำความผิดซ้ำๆ ก็อาจจะต้องพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวต่อไป



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ของลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ กับการกำหนด ยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การกำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบการสอบสวนคดีพิเศษ และการปรับโครงสร้างและอัตรากำลัง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มีขอบเขตของการวิจัย ดังนี้

(1) ข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียน ร่วมกับแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าของการปฏิบัติภารกิจภาครัฐ จากห้องสมุดสถาบันการศึกษาและหอสมุดที่เกี่ยวข้อง เช่น หอสมุดรัฐสภา จากฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า และจากข้อมูลทางวิชาการที่ออนไลน์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต

(2) ข้อมูลคดีพิเศษซึ่งเป็นฐานข้อมูลที่ได้ความอนุเคราะห์จากศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 31 มีนาคม 2558

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรร ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 30 กันยายน 2558 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ความอนุเคราะห์จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มค่าใช้จ่ายคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(4) ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 30 กันยายน 2558 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ความอนุเคราะห์จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มค่าใช้จ่ายคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(5) ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ความอนุเคราะห์จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มค่าใช้จ่ายคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(6) ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/เอกชน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ความอนุเคราะห์จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(7) การพิจารณาเลือกคดีกรณีศึกษาเพื่อประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษนั้น คณะผู้วิจัยนำความเห็นของประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559 ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3 มาประกอบการพิจารณา

(8) ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

(9) เอกสารทางวิชาการและเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ และการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

(10) แหล่งข้อมูลซึ่งเป็นนักกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงผู้บริหาร พนักงานสอบสวน คดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคดีพิเศษ ของหน่วยงานอื่น ๆ และสื่อมวลชน

1.5 ข้อยกจำกัดของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อยกจำกัดของการวิจัยหลายประการ ดังนี้

(1) ข้อมูลคดีพิเศษตามข้อ 1.4 (2) และข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณตามข้อ 1.5 (3) มีความลึกสั้นกันโดยทำการศึกษาข้อมูลคดีพิเศษตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 31 มีนาคม 2558 แต่ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณ ทำการศึกษาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการ

สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 30 กันยายน 2558 แต่เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณไม่สามารถแยกออกเฉพาะในช่วงเวลาเดียวกันได้ ดังนั้น การศึกษานี้ จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนไปบ้าง

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/เอกชน ตามข้อ 1.4 (6) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ และศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ยังมีข้อถกเถียงกันเกี่ยวกับวิธีการคำนวณหรือการกำหนดมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/เอกชน ที่ยังมีวิธีการคำนวณหรือแนวทางการกำหนดมูลค่าที่แตกต่างกัน หรือยังไม่มีมาตรฐานเดียวกันอยู่บ้าง แต่เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ใช้ในราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงถือว่าเป็นข้อมูลที่เชื่อถือได้ ณ ขณะที่ทำการวิจัย คณะผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการวิจัยนี้

(3) การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภารกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) และสำหรับการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment) ต้องมีการวางแผนงาน/กิจกรรมที่ต้องดำเนินการและกระบวนการขั้นตอนในระหว่างการดำเนินคดีพิเศษนั้น ๆ ด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการประเมินความคุ้มค่าที่เชื่อถือได้

1.6 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้มีวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การคัดเลือกคดีกรณีศึกษา ดังนี้

1.6.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริง และการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอนต่าง ๆ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ โดยดำเนินการดังนี้

(1) การสำรวจเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งคณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาวิจัยเชิงสำรวจเอกสารก่อน เริ่มจากการศึกษาศึกษาข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ รวบรวม ประมวล และวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 31 มีนาคม 2558

(2) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ รวมทั้งการศึกษาคดีกรณีศึกษา (Case Study) ประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ และ/หรือทางสังคมของความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นคดีกรณีศึกษา จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คดี

(3) การวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research - PAR) รวบรวมข้อมูลจากการสังเกต การวิจัยแบบมีส่วนร่วม โดยการประชุมกลุ่มเจาะจง ซึ่งมีการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ แล้วนำข้อมูลที่ได้มาสังเคราะห์ผลการศึกษา

(4) การศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษและแนวโน้มในอนาคต และนำเสนอแนวทางการพัฒนาการสอบสวนคดีพิเศษเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรม

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูล จะใช้วิธีการสรุปบรรยายทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ในการอธิบายและวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำผลการวิจัยไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา เพื่อปรับปรุงงานด้านการบริหารของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป

1.6.2 วิธีกรวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นงานวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร (Content Analysis) ด้วยการวิเคราะห์ประเด็นข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีพิเศษที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 การดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และทางสังคม แต่ยังไม่มีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ และการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ผสมผสานกัน เพื่อให้ได้ผลการศึกษามีประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาการสอบสวนคดีพิเศษต่อไป

การศึกษาวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยแบบผสมผสาน ประกอบด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) คณะผู้วิจัยดำเนินการดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Analysis) ข้อกฎหมาย กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีพิเศษ และการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และทางสังคม รวมทั้งความคุ้มค่าในการดำเนินงาน

2. การสัมภาษณ์ (Interview) ผู้บริหารและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ปฏิบัติงานร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พร้อมสังเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Content Analysis) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่จะทำให้การศึกษามีรายละเอียดต่าง ๆ ครบถ้วน คณะผู้วิจัยได้จัดเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ที่จัดส่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานในกรมสอบสวนคดีพิเศษ (สำนักคดี/กอง/กลุ่มงาน/ศูนย์) ทุกท่าน ซึ่งมีผู้ตอบแบบสัมภาษณ์กลับคืน รวมจำนวน 13 คน

3. การจัดเก็บรวบรวมข้อมูล/ข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) โดยเฉพาะในการประชุมกลุ่มเจาะจง ครั้งที่ 1 ซึ่งมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งนักวิชาการ และนักกฎหมาย เข้าร่วมประชุมด้วยอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากความคิดเห็นที่ได้จากวิธีการศึกษาดังกล่าว รวมถึงความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ในรูปแบบของการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และแนวคิดร่วม และวิเคราะห์ความคิดเห็นดังกล่าว แล้วนำเสนอรายงานผลเชิงบรรยาย

(2) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

การศึกษานี้ ได้รวบรวมและศึกษาวเคราะห์ การศึกษาการประเมินความคุ้มค่าซึ่งนำการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI – Social Return on Investment) มาใช้เป็นหลักในการศึกษาประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และการคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจาก

การลงทุน (ROI - Return on Investment) มาใช้ประกอบ แต่ทั้งนี้ การประเมินมูลค่าดังกล่าว จะต้องต้องมีข้อมูลซึ่งเป็นปัจจัยหรือตัวแปรสำหรับการประเมินความคุ้มค่าที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้ จึงจะทำการประเมินความคุ้มค่าตามหลักการวิเคราะห์ดังกล่าวได้

(3) การวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research - PAR)

การวิจัยแบบมีส่วนร่วม โดยการจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม ผู้บริหารกรมสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนคดีพิเศษ ดังนี้

1) การประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) ครั้งที่ 1 เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ” เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2558 ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามารการ์เด็นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพฯ เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม หรือผู้เชี่ยวชาญในงานคดีพิเศษ เข้าร่วมอธิบายความและให้ข้อคิดเห็นอันประโยชน์ต่อการจัดทำคำอธิบายความตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) เพื่อเป็นแนวทางการใช้ดุลยพินิจในการรับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษของคณะกรรมการคดีพิเศษและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ และนักกฎหมาย เข้าร่วมประชุมฯ จำนวน 25 คน และบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษ ระดับผู้บริหาร ผู้บัญชาการสำนัก และผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 58 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 83 คน (ตามเป้าหมายกำหนดจำนวนไว้ 25 คน)

2) การประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) ครั้งที่ 2 เรื่อง “ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และให้เห็นเกี่ยวกับคดีพิเศษที่ควรนำมาเป็นคดีกรณีศึกษาไม่น้อยกว่า 3 คดี พร้อมวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการประชุม เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2559 ณ ห้องบีบี 202 โรงแรมเซ็นทาราศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ โดยพันตำรวจโท พงศ์อินทร์ อินทรขาว รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นประธานเปิดการสัมมนาและมอบแนวคิดในการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และนายสมณ พรหมรส รองผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรม รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาเฉพาะด้านนโยบายและการบริหารงานยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการสัมมนา โดยมี ผศ.ดร. ฐิตาภรณ์ สินจรูญศักดิ์ คณบดีคณะบัญชี มหาวิทยาลัยศรีปทุม และว่าที่ร้อยตรี ทรงพล สงวนจิตร ทีมนักวิจัยโครงการวิจัยเรื่อง “นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย” ของ TDRI เข้าร่วมเป็นวิทยากรให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าในมิติทางเศรษฐศาสตร์ ทางสังคม และมิติอื่นๆ ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานในสังกัดหรือผู้แทน ผู้เชี่ยวชาญฯ และผู้มีความรู้และประสบการณ์ในการสอบสวนคดีพิเศษ จำนวนกว่า 50 คน (ตามเป้าหมายกำหนดจำนวนไว้ 25 คน) ได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อสังเกต อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ ที่ประชุมดังกล่าวได้พิจารณานำเสนอคดีกรณีศึกษาเพื่อให้คณะผู้วิจัยดำเนินการคัดเลือกคดีกรณีศึกษาที่มีข้อมูลสนับสนุนครบถ้วน ประกอบด้วย คดีภาษีอากร คดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม คดีการเงินการธนาคาร คดีความมั่นคง และคดีทรัพย์สินทางปัญญา โดยไม่จำเป็นต้องเลือกเฉพาะที่เป็นคดีพิเศษเท่านั้น แต่อาจจะเลือกคดีที่เป็นกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ

ตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสืบสวน หรือคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษ แต่ให้เลือกคดีที่แตกต่างกัน ไม่ใช่เฉพาะคดีที่ทำการสืบสวนทั้ง 3 คดี หรือเฉพาะคดีการเงินการธนาคารหรือคดีทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น

3) การประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) ครั้งที่ 3 เรื่อง “การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ : กรณีศึกษาคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม” เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559 ณ ห้องบีบี 206 โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนมุมมอง ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ : กรณีศึกษาคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม เพื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษจะได้พิจารณาแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ อันจะทำให้การดำเนินคดีพิเศษเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป ทั้งนี้ มีผู้เข้าร่วมประชุมฯ 52 คน(เป้าหมายกำหนด 25 คน)

ผลการประชุมนี้มีการนำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและจะได้มีการนำผลการดำเนินคดีนี้ นำเสนอเพื่อขอรับรางวัลจาก UN ด้วย โดยพันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สีนิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม นำเสนอคดีกรณีศึกษาปัญหาชุมชนชาวเล ราไวย์ จังหวัดภูเก็ต เลขสืบสวนที่ 129/2556 มีวิทยากรจากภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนร่วมให้ข้อคิดเห็น ประกอบด้วย คุณปริดา คงแป้น ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไท คุณฐปนีย์ เอียดศรีไชย ผู้ประกาศข่าวภาคสนามรายการข่าว 3 มิติ ไทยทีวีสีช่อง 3 คุณชลธิชา รอดกันภัย ผู้สื่อข่าว NOW26 และคุณสุทธิรักษ์ อุฒมนตรี ผู้ช่วยบรรณาธิการเนชั่นทีวี ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สื่อมวลชน นักวิจัย และผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไท รวมทั้งบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าในการดำเนินคดีดังกล่าว

หลังจากนั้น พันตำรวจเอก ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม และมอบนโยบายในการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งทิศทางการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ สุดท้ายได้กล่าวขอบคุณวิทยากรและผู้เข้าร่วมประชุมดังกล่าวที่ได้ร่วมกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

4) การประชุมนำเสนอผลการศึกษาวิจัยต่อสาธารณะ เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2560 เวลา 08.30 – 15.45 น. ณ ห้องบีบี 204 ชั้น 2 โรงแรมเซ็นทารา บาย เซ็นทารา ศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ โดยพันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สีนิล รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ให้เกียรติมาเป็นประธานเปิดการประชุม การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย แบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ช่วงเช้า ส่วนแรก ผลการศึกษาวิจัย : **ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ** และส่วนที่สอง ช่วงบ่าย ผลการศึกษาวิจัย : **ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ** ผู้เข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย บุคลากรภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้อง บุคลากรของหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานระดับกรมภายในกระทรวงยุติธรรม และผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในงานคดีพิเศษและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ และนักกฎหมาย รวมจำนวน 55 คน

การประชุมกลุ่มเจาะจงและการประชุมนำเสนอผลการศึกษาวิจัยดังกล่าว ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัย ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ประมวลความคิดเห็นจากที่ประชุม แล้วนำมาใช้ในการกำหนดประเด็นเพื่อการสัมภาษณ์ดังที่กล่าวแล้ว การประมวลผลการศึกษาวิจัย และการจัดทำรายงานการศึกษา แล้วยังทำให้คณะผู้วิจัยมีช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อศึกษานี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังได้นำข้อมูลที่ได้จากการประชุมดังกล่าวมาสังเคราะห์และปรับปรุงผลการศึกษาวิจัยนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

1.6.3 การคัดเลือกกรณีศึกษา

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการคัดเลือกกรณีศึกษา โดยพิจารณาคัดเลือกคดีพิเศษที่มีลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษที่แตกต่างกัน หรือคดีที่มีฐานความผิดแตกต่างกัน และควรเป็นคดีที่ศาลพิจารณาสั่งคดีแล้ว จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คดี และคดีกรณีศึกษาที่คัดเลือกนั้นต้องเป็นคดีพิเศษที่มีความสำคัญหรือได้รับความสนใจจากประชาชน ซึ่งคณะผู้วิจัยได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ และรับฟังความคิดเห็นจากที่ประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) ร่วมด้วย แต่เนื่องจากคดีกรณีศึกษาต้องมีข้อมูลสำหรับการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษอย่างครบถ้วน ทำให้การเลือกคดีกรณีศึกษาค่อนข้างยาก และมีคดีกรณีศึกษาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาล และคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษทำการสืบสวนแต่ไม่ได้เป็นคดีพิเศษมาเป็นคดีกรณีศึกษาด้วย

1.6.4 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

เครื่องมือในการศึกษาวิจัยนี้ ประกอบด้วย

(1) การสัมภาษณ์ (Interview) คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบสัมภาษณ์โดยการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษและผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้ปฏิบัติงานร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนอกจากนั้น ในการประชุมกลุ่มเจาะจง ครั้งที่ 1 ยังได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในงานการสอบสวนคดีพิเศษอย่างกว้างขวาง เสมือนการสัมภาษณ์รายบุคคล

(2) การศึกษาวิจัยนี้ได้นำการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI – Social Return on Investment) มาใช้เป็นหลักในการศึกษาประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และการคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI - Return on Investment) มาใช้ประกอบ

(3) คณะผู้วิจัยนำวิธีการวิจัยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการศึกษาวิจัยนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความหลากหลาย โดยการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) จำนวน 3 ครั้ง และการประชุมนำเสนอผลการศึกษาวิจัย ดังที่กล่าวแล้ว

1.7 นิยามศัพท์

คดีพิเศษ หมายถึง คดีความผิดทางอาญา และคดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21¹¹ และมาตรา 44 (บทเฉพาะกาล) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนโดยใช้วิธีการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

¹¹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 3

ลักษณะของคดีพิเศษ หมายถึง การอธิบายถึงคุณสมบัติหรือองค์ประกอบของคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด

รูปแบบของคดีพิเศษ หมายถึง ประเภทของคดีพิเศษที่พัฒนาขึ้นจากความหมายของคดีพิเศษ และลักษณะของคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อถ่ายทอดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบให้สามารถสื่อสารที่ทำให้เข้าใจได้ง่าย ถูกต้อง กระชับและชัดเจนยิ่งขึ้น

การดำเนินคดีพิเศษ หมายถึง กระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีพิเศษ นับตั้งแต่การดำเนินการก่อนรับเป็นคดีพิเศษ การรับเป็นคดีพิเศษ การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลวิธีพิจารณาความอาญาและบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ¹² แต่สำหรับการศึกษานี้ การดำเนินคดีพิเศษ ประกอบด้วย การตรวจสอบข้อเท็จจริง การสืบสวน และการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นกระบวนการ/ขั้นตอนที่นำไปสู่ผลผลิตการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ค่าใช้จ่ายในการสอบสวนคดีพิเศษ หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่เบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกจ่ายเงินตรงจ่ายตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2548

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักความโปร่งใส (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักความคุ้มค่า (Cost - effectiveness or Economy)

หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใชีวิตสุด อุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการสืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษให้เกิดประโยชน์สูงสุดในมิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และมิติผลกระทบ ได้อย่างสมดุล

การประเมินความคุ้มค่าการปฏิบัติภารกิจของรัฐ หมายถึง การประเมินการดำเนินการกิจของภาครัฐเพื่อให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลประโยชน์ที่สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้ ทั้งนี้ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นได้ทั้งผลสำเร็จที่พึงประสงค์ และผลกระทบในทางลบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสังคม ทั้งที่สามารถและไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้

¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ตอนท้าย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 22 พ.ศ. 2547

อัตราส่วนของผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit Cost Ratio หรือ B/C Ratio) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างผลรวมมูลค่าปัจจุบันของผลตอบแทน กับผลรวมมูลค่าปัจจุบันของค่าใช้จ่ายทั้งหมดตลอดอายุของโครงการ

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI - Return on Investment) หมายถึง การคำนวณอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์รวม เป็นดัชนีที่ใช้วัดศักยภาพของกิจการ ในการทำกำไรต่อการลงทุน โดยคำนวณบนฐานเงินลงทุนรวม (ทุนส่วนของเจ้าของและทุนจากแหล่งอื่น) เพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพการลงทุนว่า สามารถสร้างผลตอบแทนกลับคืนมาจากเงินลงทุนทั้งหมด โดยคำนวณเป็นร้อยละ

การคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการลงทุน (SROI – Social Return on Investment) หมายถึง เครื่องมือในการวิเคราะห์คุณค่าทางสังคมที่เพิ่มขึ้นกับบรรดาผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงในด้านทัศนคติและพฤติกรรมที่เป็นการดำเนินชีวิตของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจประเมินมูลค่าได้ในลักษณะของตัวเงินหรือกิจการหรือโครงการที่ไม่ทำกำไร

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) การศึกษาเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม ทำให้ทราบว่ามีตั้งแต่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีผลบังคับใช้ จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 การดำเนินคดีพิเศษเป็นคดีความผิดที่มีลักษณะและรูปแบบหรือความผิดตามฐานกฎหมายใดบ้าง ซึ่งจะเป็ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นข้อมูลต่อการพัฒนารวมสอบสวนคดีพิเศษทั้งในการจัดโครงสร้างองค์กรและการบริหารและพัฒนาบุคลากรต่อไป

(2) การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และ/หรือทางสังคมของคดีพิเศษที่เป็นกรณีศึกษา รวมทั้งการศึกษาเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ เพื่อจะได้ทราบถึงมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และ/หรือมูลค่าทางสังคม และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษที่เป็นกรณีศึกษา เพื่อแสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ที่เป็นตัวแบบหรือมาตรฐานในการดำเนินคดีพิเศษ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและให้การสนับสนุนการสอบสวนคดีพิเศษและกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของอัตราค่าจ้างและงบประมาณ รวมทั้งการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

(3) การศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคต

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับดังกล่าวจะเป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบของคดีพิเศษ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาการสอบสวนคดีพิเศษและการจัดโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการจัดสรรอัตราค่าจ้าง ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคต และเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป สำหรับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษที่เป็นกรณีศึกษา จะทำให้ทราบถึงความคุ้มค่าของคดีพิเศษที่เป็นกรณีศึกษา เพื่อแสดงให้เห็นถึงความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและให้การสนับสนุนการสอบสวนคดีพิเศษและกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของอัตราค่าจ้างและงบประมาณ รวมทั้งการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.9 การนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอผลการวิจัยนี้ ประกอบด้วย 5 บท ดังนี้

(1) บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ข้อจำกัดของการวิจัย ระเบียบวิธีการวิจัย นิยามศัพท์ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำเสนอผลการวิจัย ซึ่งเป็นข้อกำหนดในการดำเนินการวิจัย

(2) บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีพิเศษ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(3) บทที่ 3 เป็นการนำเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ประกอบด้วย ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ และสถานการณ์คดีพิเศษในอนาคต

(4) บทที่ 4 เป็นการนำเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ประกอบด้วย การพิจารณาแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ข้อมูลสำคัญสำหรับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม และการประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษา

(5) บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีพิเศษ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าในการกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีพิเศษ

2.1.1 เจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษและการกำหนดให้มีคดีพิเศษ

การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นโดยให้สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งของรัฐในการเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหารควบคุมอาชญากรรมที่ร้ายแรง ยุ่งยากและซับซ้อน โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (White Collar Crime) ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอย่างมาก¹¹ และต่อมาได้จัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545¹²

จากนั้นได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ซึ่งได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้ในภารกิจ โดยได้กำหนดว่า “ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันปราบปราม และควบคุม **คดีพิเศษ** ที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความปลอดภัย โดยดำเนินการเฝ้าระวัง สืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง และดำเนินคดีเพื่อปกป้องและรักษารายได้ของรัฐ ป้องกันปราบปรามขบวนการทุจริตและสร้างผลกระทบให้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ...”¹³

และจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ คือ ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่

¹¹ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. คำชี้แจง (โดยย่อ) ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ., 3 กุมภาพันธ์ 2546.

¹² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หมวด 14 มาตรา 33

¹³ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ¹⁴ ซึ่งจะเห็นได้ว่า แท้จริงแล้วการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษก็คือการสืบสวนสอบสวนคดีที่มี “ลักษณะเฉพาะ” อันจำเป็นต้องมีวิธีการปฏิบัติ รวมถึงเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะในบางประการต่างไปจากวิธีการปฏิบัติเดิม แต่ยังคงยึดหลักการและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ¹⁵

นอกจากสาระสำคัญของกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษและการตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ คือ อาชญากรรมบางประเภทจะต้องใช้เทคนิคความรู้หลายด้านในการปราบปรามและดำเนินคดี แต่เนื่องจากองค์กรตำรวจไม่สามารถติดตามอาชญากรรมในระยะยาวได้ ประกอบกับจะต้องมีการใช้เครื่องมือพิเศษต่าง ๆ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะต้องเป็นองค์กรพลเรือน ที่แยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว¹⁶ แล้ว ยังมีการกล่าวถึงวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ คือ เพื่อให้ “ถ่วงดุลอำนาจ” กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเน้นการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายอาชญากรรมทั้งด้านเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศ ที่มีมูลค่าสูง (White Crime) กลุ่มอิทธิพลหรือองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายที่ซับซ้อนทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ¹⁷ ด้วย

2.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 1.1 ว่า การสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษก็คือการสืบสวนสอบสวนคดีที่มี “ลักษณะเฉพาะ” อันจำเป็นต้องมีวิธีการปฏิบัติรวมถึงเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะในบางประการต่างไปจากวิธีการปฏิบัติเดิม แต่ยังคงยึดหลักการและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น ในส่วนนี้จึงจะทบทวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. เฉพาะมาตราที่กำหนดถึงลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษในชั้นของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

¹⁴ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121/ตอนที่ 8 ก/หน้า 1 วันที่ 19 มกราคม 2547

¹⁵ อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11.

¹⁶ จิตรนรา นวรัตน์. รายงานการสัมมนากลุ่มเจาะจงเรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ” ตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” เมื่อวันจันทร์ที่ 27 กรกฎาคม 2558 ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร.

¹⁷ สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2546. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 25/2546 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 24 พฤษภาคม 2546.

(1) ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่นำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 1 รับหลักการในชั้นสภาผู้แทนราษฎร)¹⁸

มาตรา 10 ให้ กคพ. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(2) กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง

...

มาตรา 22 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ หรือเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มี หรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ หรือคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการหรือผู้สนับสนุน

คดีความผิดที่เข้าลักษณะตามวรรคหนึ่ง ดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ คือ

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และ

(2) คดีความผิดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ.

คดีพิเศษตามร่างบทบัญญัติแรกนี้ การเป็นคดีพิเศษจะต้องมีเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ คดีความผิดทางอาญาเข้า “ลักษณะเฉพาะ” ตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง

ประการที่สอง คือ ต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาตามมาตรา 22 วรรคสอง (1) หรือ (2) กล่าวคือ จะต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ หรือคดีความผิดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. และ

ประการที่สาม คือ คดีความผิดทางอาญามีลักษณะของการกระทำความผิดที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง ตามที่ กคพ. กำหนด

ดังนั้น เมื่อคดีความผิดทางอาญาใดเข้าเงื่อนไขทั้ง 3 ประการข้างต้น ก็ถือว่าเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ

อนึ่ง ร่างบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติเกี่ยวกับคดีพิเศษไว้แล้วว่าคดีความผิดอาญาตามที่กำหนดไว้จะต้องมีลักษณะเฉพาะตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง แต่ด้วยข้อจำกัดในการตรากฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ละคดีไม่อาจเขียนครอบคลุมอย่างละเอียดได้ ดังนั้น ในมาตรา 10 (2) จึงกำหนดให้ กคพ. เป็นผู้กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดที่จะต้องดำเนินการอย่างคดีพิเศษ คือ การกำหนดความชัดเจนเป็นแต่ละประเภทคดีไป (เงื่อนไขประการที่ 3)

¹⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 5 เมื่อวันพุธที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546.

(2) ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร)¹⁹

<p>มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้</p> <p>(1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ</p> <p>(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ</p> <p>(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ</p> <p>(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ หรือผู้สนับสนุน</p> <p>ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด</p> <p>(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p> <p>ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่น หรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ</p> <p>บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว</p> <p>บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย</p>
--

จากร่างบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร) จะเห็นได้ว่าได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยการนำลักษณะของคดีพิเศษมาจัดรายละเอียดแยกเป็นข้อย่อย ๆ การให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พิจารณารับคดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษโดยการมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางการรับคดีพิเศษอีกช่องทางหนึ่ง การให้คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

¹⁹ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 28 สมัยสามัญทั่วไป เป็นพิเศษ เมื่อวันอังคารที่ 3 มิถุนายน 2546.

หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ และคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษ รวมทั้งการให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย

(3) ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา)²⁰

มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมาย จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) (1) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) (2) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) (3) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ

(ง) (4) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ **ผู้ใช้** หรือผู้สนับสนุน ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่น หรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย

²⁰ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เป็นพิเศษ เมื่อวันอังคารที่ 2 กันยายน 2546

จากร่างบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา) จะเห็นได้ว่า ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดลักษณะของคดีพิเศษ มีความชัดเจนขึ้นโดยการเพิ่มบทบัญญัติว่า “ผู้ใช้” ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (4) แต่ตัดช่องทางการรับคดีพิเศษในส่วนการให้อำนาจคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษออกไป

(4) ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการร่วมกัน)²¹

มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่น หรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย

²¹ รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เป็นพิเศษ เมื่อวันอังคารที่ 2 กันยายน 2546 และ ครั้งที่ 29 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เป็นพิเศษ เมื่อวันจันทร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2546

จากร่างบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. (ร่างที่ผ่านการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการร่วมกัน) จะเห็นได้ว่า ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยการเพิ่มช่องทางการรับคดีความผิดทางอาญาอื่นเป็นคดีพิเศษ ซึ่งให้คงอำนาจในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

(5) ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญและข้อสังเกตของคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.²²

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญและข้อสังเกตของคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ดังนี้

1) คณะกรรมการวิสามัญฯ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในส่วนของหลักสูตรการสอบสวนคดีพิเศษ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องจัดการฝึกอบรมให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ควรมีทั้งหลักสูตรกลางและหลักสูตรเฉพาะด้าน หรือหลักสูตรที่เหมาะสมกับระดับและขอบข่ายของภารกิจเฉพาะกรณี และควรส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาพิจารณาเปิดสอนหลักสูตรหรือภาควิชาให้สอดคล้องกับการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อการผลิตบุคลากรเบื้องต้นด้วย ในส่วนของเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ควรเป็นอัตราที่เหมาะสมกับคุณวุฒิและคุณสมบัติตามมาตรา 15 และมาตรา 16 ซึ่งใกล้เคียงหรือเทียบเท่ากับบุคลากรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น พนักงานอัยการ สำหรับกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษโดยคำแนะนำของ กคพ. และมติ กคพ. ที่จะกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ควรครอบคลุมความผิดสำคัญบางประเภท เช่น การก่อการร้าย การหลีกเลียงภาษีจำนวนมาก เป็นต้น และในการตรวจยึดทรัพย์สินที่ได้มาตามมาตรา 25 (5) ควรจัดทำบันทึกรายการทรัพย์สินให้ชัดเจนด้วยว่ามีอยู่จำนวนเท่าใด มีลักษณะอย่างไร นอกจากนี้การเก็บรักษาและใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามมาตรา 26 ควรมีวิธีการแนวทางปฏิบัติและมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะและเพื่อให้บุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีลักษณะเป็นสหวิชาชีพ สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ การรับโอนบุคลากรผู้มีประสบการณ์จากหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการก่อนหรือหลังพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้เป็นเวลา 1 ปี ควรกำหนดสัดส่วนการรับโอนจากหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะรับโอนมาแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

2) ข้อสังเกตของคณะกรรมการร่วมกันฯ มีดังนี้ ในการพิจารณาของ กคพ. เพื่อมีมติตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่จำเป็นและเหมาะสมโดยคำนึงถึงลักษณะตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) หรือ (ง) ดังนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

²² มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญและข้อสังเกตของคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2547

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบ เศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือ เป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน

ทั้งนี้ มอบให้สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการแล้วแจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(6) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 21 ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551²³

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

<p>มาตรา 4 ให้ยกเลิกความใน (ค) ของ (1) ในวรรคหนึ่งของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม”</p> <p>มาตรา 5 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (จ) ของ (1) ในวรรคหนึ่งของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547</p> <p>“(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา”</p> <p>มาตรา 6 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547</p> <p>“ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด”</p>

โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 คือ โดยที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในการดำเนินคดีพิเศษได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ สมควรปรับปรุงเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

²³ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125/ตอนที่ 36 ก/หน้า 23/20 กุมภาพันธ์ 2551

สาระสำคัญในการแก้ไขมาตรา 21 ดังกล่าว คือ การกำหนดลักษณะของคดีพิเศษเพิ่ม คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา และการให้อำนาจ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะเฉพาะตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) เป็นลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษจะต้องมีลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวนั้น

2.1.3 ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ

คดีพิเศษ คือ คดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติให้ “คดีพิเศษ หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21”²⁴ นอกจากนี้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ยังรวมถึงคดีพิเศษที่เกิดขึ้นโดยบทเฉพาะกาลตามมาตรา 44 ด้วย²⁵

คดีพิเศษสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเริ่มต้นเป็นคดีพิเศษด้วยตัวเอง

คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเริ่มต้นเป็นคดีพิเศษด้วยตัวเอง หรือเป็นคดีประธาน หรือที่เรียกว่า “คดีพิเศษระดับปฐมภูมิ”²⁶ ซึ่งประกอบด้วยคดีความผิดทางอาญา 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

²⁴ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 “มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “คดีพิเศษ” หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ...”

²⁵ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 “มาตรา 44 บรรดาคดีพิเศษที่ค้างการดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้อำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไปจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่ กคพ. จะมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ”

²⁶ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2548.

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม²⁷

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา²⁸

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ข้างต้นแล้วจะพบว่า คดีความผิดทางอาญาซึ่งจะเป็นคดีพิเศษตามบทบัญญัตินี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ดังนี้ คือ

1) เป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดคดีความผิดทางอาญาไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ จำนวน 22 ฉบับ²⁹ และต่อมาได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547³⁰ กำหนดคดีความผิดทางอาญาเพิ่มเติมจากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 อีก 5 ฉบับ³¹ และจากนั้นได้มีการกำหนดคดีความผิดทางอาญาเพิ่มเติมจากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 อีก 2 ครั้ง คือ

²⁷ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

²⁸ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (7) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

²⁹ 1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน 2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า, 3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์, 4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์, 5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์, 6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน, 7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ, 8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม, 9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค, 10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า, 11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา, 12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการผลิตในราชอาณาจักร, 13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน, 14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย, 15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด, 16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม, 18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์, 19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน, 20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, 21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร และ 22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 71 ก ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2547.

³¹ 1) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร, 2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร, 3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต, 4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และ 5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555³² อีก 9 ฉบับ³³ และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559³⁴ อีก 5 ฉบับ³⁵ จึงทำให้มีคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนด รวมจำนวน 41 ฉบับ ดังนี้

- 1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
- 2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า
- 3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- 4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- 5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์
- 6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- 7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ
- 8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม
- 9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค
- 10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า
- 11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา
- 12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
- 13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน
- 14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย
- 15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
- 16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- 17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- 18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์
- 19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

³² ราชกิจจานุเบกษา หน้า 37 เล่ม 129 ตอนที่ 35 ก ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 20 เมษายน 2555.

ทั้งนี้ คดีความผิดตามประกาศกฎกระทรวงฉบับนั้นๆ ในชั้นการนำเสนอเพื่อพิจารณาคดีความผิดอาญาตามกฎหมาย มีมากกว่า 9 ฉบับ แต่ผ่านการพิจารณาและประกาศกฎกระทรวงเพียง 9 ฉบับ (ดูเพิ่มเติม ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2554)

³³ 6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์, 7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว, 8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, 9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่, 10) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน, 11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง, 12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย, 13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา และ 14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 133 ตอนที่ 47 ก ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 13 เมษายน 2559.

³⁵ 15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า, 16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้, 17) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ, 18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และ 19) คดีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- 20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- 21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร
- 22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- 23) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร
- 24) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร
- 25) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต
- 26) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- 27) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ
- 28) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
- 29) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- 30) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
- 31) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 32) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- 33) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง
- 34) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย
- 35) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา
- 36) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร
- 37) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
- 38) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 39) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ
- 40) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- 41) คดีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2) คดีความผิดทางอาญาตามข้อ (1) นั้น เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ตามข้อ (1) ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด ซึ่ง กคพ. ได้กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดไว้ตามประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5)³⁶ พ.ศ. 2555 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2559 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศดังกล่าว

อนึ่ง จากรายงานการสัมมนาคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 ที่สัมมนาได้อภิปรายและมีความเห็นเป็นมติว่า การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (volume คดี) เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น กำหนดค่าเสียหายเป็นตัวเงินจำนวน 50 ล้านบาท หรือจำนวนผู้เสียหายเป็นจำนวน 100 คน เป็นต้น การกำหนดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 (ก) - (จ) โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่า การดำเนินการรับเป็นคดีพิเศษในปัจจุบันได้เพิ่มกรรมกรถั้กรองตามระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการถั้กรองการรับเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นผู้พิจารณาทำความเห็นก่อนแล้ว เสนออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อพิจารณาสั่งเป็นคดีพิเศษ ซึ่งเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการกำหนด Volume คดีเป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 (ก) - (จ) ต้องอาศัยดุลยพินิจที่ละเอียดอ่อนในการพิจารณา จึงเป็นการยากที่จะกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรได้³⁷

³⁶ ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2555. (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนพิเศษ 85 ง ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2555)

³⁷ รายงานการสัมมนาคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะการกระทำที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2558 (มติในระเบียบวาระที่ 3 เรื่องเพื่อพิจารณา ในประเด็น “พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์

(3)อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547³⁸ ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการพิจารณาการรับเป็นคดีพิเศษ

แต่หากมีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด³⁹

ประเภทที่ 2 คดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากประเภทที่ 1 ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้บัญญัติว่า

“มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้...

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่...”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ข้างต้นแล้วจะพบว่า คดีความผิดทางอาญาซึ่งจะเป็นคดีพิเศษตามบทบัญญัตินี้ จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

(1) เป็นคดีความผิดอาญาอื่น ๆ นอกจากคดีความผิดอาญาตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)⁴⁰

(2) มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งพิจารณาจากร่างประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ... ตามหนังสือศูนย์บริหารคดีพิเศษ ที่ ยธ 0801.4/2118 ฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 และระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้นจะต้องพิจารณาลักษณะที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) หรือเหตุอย่างอื่นด้วย ดังนี้

และวิธีการร่างรายละเอียดของลักษณะของการกระทำ ความผิดที่เป็นคดีพิเศษในกฎหมาย 36 ฉบับ (และที่จะเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับ)”

³⁸ ประกาศ กคพ.(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ข้อ 4, ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ข้อ 4 และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2559 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ข้อ 3

³⁹ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคท้าย

⁴⁰ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่ง กคพ. ได้ประกาศกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดไว้แล้ว

2.1 ศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ยังมีแนวความเห็นในการยกร่างประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ... ตามหนังสือศูนย์บริหารคดีพิเศษ ที่ ยธ 0801.4/2118 ฉบับลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 ความว่า ร่างประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ... ได้กำหนดให้มีอนุกรรมการคดีพิเศษในรูปแบบอนุกรรมการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อถ่วงรองเรื่อง และในกระบวนการพิจารณาได้กำหนดให้มีลักษณะแบบขั้นบันได กล่าวคือ กำหนดให้อำนาจการพิจารณาเหตุผลที่จะเสนอเรื่องให้ กคพ. มีมติรับเป็นคดีพิเศษ ต้องมีการพิจารณาก่อนกรองมาเป็นลำดับ ตั้งแต่กรมสอบสวนคดีพิเศษ อนุ กคพ. จนถึง กคพ. โดยแต่ละระดับจะมีอำนาจพิจารณาเป็นที่สุดโดยยึดโยงกับลักษณะที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) หรือเหตุอย่างอื่นอันอาจเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อพิจารณามีมติให้คดีความผิดอาญาดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ได้ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 23/1 วรรคสอง ประกอบ ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551 หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นเครื่องมือในการแสวงหาข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานประกอบการพิจารณา⁴¹ และ

2.2 ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551

ข้อ 7 ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจสืบสวนดังกล่าวเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับรายละเอียดแห่งความผิดในคดีนั้น ดังต่อไปนี้

(1) หลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิด หรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้น

(2) ลักษณะของการกระทำความผิดที่น่าจะเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งของ (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

(3) กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ทั้งนี้ กคพ. ได้มีประกาศเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นแนวทางปฏิบัติไว้ด้วยแล้ว

ประเภทที่ 3 คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บังคับใช้ แล้ว กคพ. อาจมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้บัญญัติว่า

⁴¹ หนังสือศูนย์บริหารคดีพิเศษ ที่ ยธ 0801.4/2118 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 เรื่อง การยกร่างประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ.

“มาตรา 44 บรรดาคดีพิเศษที่ค้างการดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไปจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่ กคพ. จะมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ”

(2) คดีความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวพันกับคดีที่เป็นคดีพิเศษด้วยตัวเอง

คดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษโดยแยกมาจากคดีพิเศษประธาน (คดีพิเศษระดับปฐมภูมิ) หรือที่เรียกว่า “คดีพิเศษระดับทุติยภูมิ”⁴² โดยเป็นคดีความผิดทางอาญาที่ให้อธิบายว่าเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 คือ คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้อธิบายคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ”

ในกรณีนี้ จะต้องมียุติพิเศษซึ่งดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก่อนแล้วตามประเภทที่ 1, ประเภทที่ 2 หรือประเภทที่ 3 และมีกรณีซึ่งเป็นการกระทำกรรมเดียวกับคดีพิเศษแต่ผิดกฎหมายหลายบทก็ให้กฎหมายบทอื่นซึ่งเป็นกรรมเดียวกันนั้นเป็นบทกฎหมายที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเป็นคดีพิเศษด้วย หรือในกรณีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน (คำว่าหลายเรื่องเกี่ยวพันกันอาจพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 24)⁴³ ก็ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดเรื่องอื่นที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันนั้นเป็นคดีพิเศษด้วยเช่นกัน

⁴² อ้างแล้ว, เชนอร์รถที่ 26.

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 24 เมื่อความผิดหลายเรื่องเกี่ยวพันกันโดยเหตุหนึ่งเหตุใด เป็นต้นว่า

(1) ปรากฏว่าความผิดหลายฐานได้กระทำได้โดยผู้กระทำผิดคนเดียวกัน หรือผู้กระทำผิดหลายคนเกี่ยวพันกันในการกระทำความผิดฐานหนึ่งหรือหลายฐาน จะเป็นตัวการ ผู้สมรู้หรือรับของโจรก็ตาม

(2) ปรากฏว่าความผิดหลายฐานได้กระทำได้โดยมีเจตนาอย่างเดียวกัน หรือโดยผู้กระทำผิดทั้งหลายได้คบคิดกันมาแต่ก่อนแล้ว

(3) ปรากฏว่าความผิดฐานหนึ่งเกิดขึ้นโดยมีเจตนาช่วยผู้กระทำผิดอื่นให้พ้นจากรับโทษในความผิดอย่างอื่นซึ่งเขาได้กระทำไว้

ดังนั้นจะฟ้องคดีทุกเรื่อง หรือฟ้องผู้กระทำความผิดทั้งหมดต่อศาลซึ่งมีอำนาจชำระในฐานความผิด ซึ่งมีอัตราโทษสูงกว่าไว้ก็ได้

ถ้าความผิดอันเกี่ยวพันกันมีอัตราโทษอย่างสูงเสมอกัน ศาลซึ่งมีอำนาจชำระ ก็คือศาลซึ่งรับฟ้องเรื่องหนึ่งเรื่องใดในความผิดเกี่ยวพันกันนั้นไว้ก่อน

อนึ่ง เพื่อเป็นการยุติข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยในคดีพิเศษ จึงได้กำหนดให้บรรดาคดีที่ได้ทำการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเสร็จแล้ว ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ด้วย⁴⁴

จากความหมายของคำว่า “คดีพิเศษ” ในมิติต่าง ๆ ดังกล่าว นอกจากจะให้ความหมายและขอบเขตของคำว่าคดีพิเศษแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงลักษณะหรือรูปแบบของคดีที่เป็นคดีพิเศษบางประการ รวมถึงขอบเขตอำนาจในการดำเนินคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษด้วย แต่เนื่องจากปัจจุบันผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม นักกฎหมาย นักวิชาการ และสื่อมวลชนจำนวนหนึ่ง เกิดข้อสงสัยว่า คดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีลักษณะหรือรูปแบบอย่างไร ตลอดเกือบ 15 ปีของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายหรือไม่ และควรปรับปรุงคดีพิเศษให้มีลักษณะและรูปแบบอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจะได้ทำศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

2.1.4 วิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นการเฉพาะ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ มีสาระสำคัญ ๆ ดังนี้

(1) การกักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ

การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ซับซ้อน มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม ความมั่นคงของประเทศ การกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีการกำหนดลักษณะหรือประเภทของคดีที่เป็นคดีพิเศษ ซึ่งมีการกำหนดขอบเขตอำนาจในการดำเนินคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ถือเป็นกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ระหว่างอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง และอำนาจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน⁴⁵

(2) การเป็นหน่วยบังคับใช้กฎหมาย

กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถบังคับใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนได้ ทำให้การอำนวยความสะดวกมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ คดีภาษีอากร และคดีทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ ที่ดินเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ได้มาโดยมิชอบ แสวงประโยชน์จากทรัพยากร ทำให้หยุดยั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และได้สมบัติของชาติกลับคืน อันมีอาจประเมินค่าเป็นตัวเงินได้ มีการนำเทคโนโลยี การคิดค้นระบบสารสนเทศต่าง ๆ และนวัตกรรมใหม่ ๆ มาสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว

⁴⁴ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคสาม

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 กำหนดให้ “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากระบบ งานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและ เท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนององความ ต้องการของประชาชน

แม่นยำ ตัวอย่างที่สำคัญ ๆ คือ DSI map ซึ่งเป็นเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวนที่ได้รับรางวัลจากหลายหน่วยงาน เป็นต้น

(2) คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.)

มาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคดีพิเศษ เรียกโดยย่อว่า “กคพ.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงพาณิชย์ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้ากรมพระธรรมนูญ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายกฤษฎา นายความ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนเก้าคน และในจำนวนนี้ต้องมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือกฎหมาย อย่างน้อยด้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

2) กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

3) มีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

4) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มอบบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ

กคพ.

5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

6) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษ

7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ

หน้าที่ของ กคพ.

(3) คุณสมบัติพิเศษของบุคลากรและคำตอบแทนพิเศษ

1) ความเป็นสหวิชาชีพและความเชี่ยวชาญพิเศษ

ตามมาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีคุณสมบัติที่เน้นในเรื่องความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานในลักษณะที่สหวิชาชีพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

2) การทดสอบความรู้ความสามารถและการพัฒนาความเชี่ยวชาญพิเศษ

ตามมาตรา 18 – 19 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดบุคคลที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษต้องผ่านการทดสอบความรู้ความสามารถตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด และต้องสำเร็จการฝึกอบรมตามหลักสูตรสอบสวนคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจัดให้มีขึ้นด้วย

3) การกำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ

ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้ตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และในการกำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ คุณภาพของงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม โดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(4) มาตรการพิเศษในการสืบสวนสอบสวน

1) การปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีอำนาจออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

- (1) วิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวข้อง
- (2) ขอบเขตความรับผิดชอบในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ
- (3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ
- (4) การสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ถือว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนและสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนั้น มาตรา 22/1 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังได้กำหนดให้การปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้ความช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแก่กรณี โดยได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนอื่นใดที่จำเป็นในการช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การให้อธิบดีมีอำนาจให้ทำการสืบสวนหรือแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นก่อนเสนอเป็นคดีพิเศษได้

ตามมาตรา 23/1 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้ และในกรณีที่อธิบดีเห็นสมควรเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) อธิบดีจะสั่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้น เพื่อนำเสนอ กคพ. ก็ได้

3) การแสวงหาข้อเท็จจริง/พยานหลักฐาน

ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเนื่องจากการเน้นซ้ำว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

(2) ค้นบุคคล หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(3) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(5) ยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าวไว้ใน (1) (2) (3) และ (4)

4) การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร

ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้ การอนุญาตดังกล่าวให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

5) การแฝงตัว หรือการอำพราง

มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้อธิบดี หรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน และให้การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ

6) การมีที่ปรึกษาคดีพิเศษ

ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษคดีใดมีเหตุจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นพิเศษ อธิบดีอาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษได้ โดยให้ที่ปรึกษาคดีพิเศษได้รับค่าตอบแทนตามที่กำหนดในระเบียบของกระทรวงยุติธรรมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

7) การสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร

ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในกรณีที่ กคพ. เห็นว่า เพื่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการกระทำความผิดคดีพิเศษ กคพ. จะให้ความเห็นชอบให้คดีพิเศษคดีหนึ่งคดีใดหรือคดีประเภทใดต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร แล้วแต่กรณี มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มการสอบสวนแล้วแต่กรณี ก็ได้ เว้นแต่การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) หรือ (ง) ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกคดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ การสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กคพ. กำหนด

8) ค่าใช้จ่ายและวิธีการเบิกเงินทรงจ่าย

ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกเงินทรงจ่ายให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

9) การเสนอให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ รัฐมนตรีอาจเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษนั้นได้ และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ สำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้ง

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลตอบแทนจากการลงทุน

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนผลผลิต และการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ โดยการวิเคราะห์ต้นทุน - ผลได้ (Cost - benefit analysis: CBA) หรือการวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุน (benefit - cost analysis) และการวิเคราะห์ต้นทุน - ประสิทธิภาพ (Cost - effectiveness analysis: CEA) และการประเมินความคุ้มค่า จากผลตอบแทน โดยการคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI -

Return on Investment) และการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ ในการศึกษา

2.2.1 การคำนวณต้นทุนการผลิต⁴⁶

การคำนวณต้นทุนการผลิตจำเป็นต้องคำนวณ เพื่อให้ได้ข้อมูลต้นทุนการปฏิบัติงานของผลผลิต/กิจกรรม และค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการวัดผลการดำเนินงาน และปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน มีประโยชน์ในการตรวจสอบต้นทุนที่ใช้ในงานที่รับผิดชอบ วัดผลการดำเนินงาน ปรับปรุงกระบวนการทำงาน วางแผนการทำงาน และวัดความคุ้มค่าของงาน

(1) ขั้นตอนการคำนวณต้นทุนการผลิต

การคำนวณต้นทุนการผลิต ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ระบุผลผลิตของหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ 2 ระบุกิจกรรมหลักที่เกี่ยวข้องกับผลผลิต

ขั้นตอนที่ 3 ระบุสำนัก กอง ศูนย์ (Cost Center)

ขั้นตอนที่ 4 ระบุต้นทุนรวมของทุก Cost Center

ขั้นตอนที่ 5 กระจายต้นทุนหน่วยสนับสนุนเข้าหลัก

ขั้นตอนที่ 6 รวมต้นทุนเชื่อมโยงสู่กิจกรรม/ผลผลิต

(2) การประเมินความคุ้มค่า : โครงการและการวิเคราะห์การลงทุน

การประเมินความคุ้มค่าดำเนินการใน 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การประเมินผลตอบแทนเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย (Benefit Cost)

การเปรียบเทียบอัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อประสิทธิผล ทางเลือกจากกิจกรรม/กระบวนการ / โครงการ มีหลักการ คือ (1) การเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือก ณ ประสิทธิภาพเดียวกัน และ (2) การเปรียบเทียบระดับประสิทธิผลของแต่ละทางเลือก ณ ระดับค่าใช้จ่ายเดียวกัน

2) การประเมินประสิทธิผลเปรียบเทียบค่าใช้จ่าย (Cost-effectiveness)

การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผล (Cost - Effectiveness) เป็นการคำนวณผลหารระหว่างต้นทุนที่มีหน่วยเป็นเงินตรากับผลลัพธ์และผลกระทบที่หน่วยไม่เป็นเงินตรา

$$C / E = \text{มูลค่าปัจจัยสุทธิ/ปริมาณผลลัพธ์/ผลกระทบสุทธิ}$$

ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการต้องมีความเข้าใจในเรื่องผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตรงกัน กล่าวคือ ผลผลิตคือ ผลที่เกิดจากกลุ่มกิจกรรม/กระบวนการ หรือการตกลงระหว่างผู้ผลิตกับผู้ให้เงิน ส่วนผลลัพธ์ คือ การนำผลผลิตไปใช้ประโยชน์ การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือผู้บริโภค/ผู้รับบริการได้รับประโยชน์

ข้อดีและข้อจำกัดของการคำนวณ Cost-Effective (C/E) ดังนี้

- การคำนวณไม่ต้องคิดมูลค่าของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

⁴⁶ แนวทางการคำนวณต้นทุนผลิตของงานบริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557. สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ กลุ่มงานมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ กรมบัญชีกลาง, เมษายน 2557.

- ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นเหมาะสมสำหรับโครงการที่มีมิติเดียว ถ้าหากมีหลายมิติ และหน่วยวัดต่างกันจะทำให้การคำนวณยุ่งยาก

- C/E ช่วยประเมินทางเลือกในการตัดสินใจว่าจะทำโครงการใด หรือเมื่อดำเนินโครงการเสร็จแล้ว มีประสิทธิภาพ เพียงใด จะดำเนินการโครงการต่อหรือไม่

หลักการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการดำเนินงาน

(1) การวิเคราะห์มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value หรือ NPV)

$$NPV > 0$$

(2) การวิเคราะห์อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit Cost Ratio หรือ B / C)

โดย $B / C > 1$ จะเป็นงาน / โครงการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่า

(3) การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return หรือ IRR)

โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ / ผลได้ / ผลที่เกิดขึ้นกับค่าใช้จ่ายตลอดอายุของงาน / โครงการ

(4) การวิเคราะห์ประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย (Cost Effectiveness) เป็นการวิเคราะห์งาน / โครงการด้านสังคมที่ผลประโยชน์ / ผลได้ / ผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นตัวเงิน

โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งทางเลือกที่เหมาะสมจะเป็นทางเลือกที่มีค่าใช้จ่ายตลอดอายุการใช้งาน / โครงการต่ำที่สุดในการตอบสนองวัตถุประสงค์

มุมมองการวิเคราะห์ต้นทุน มี 3 ประเภทด้วยกันคือ

(1) มุมมองในฐานะผู้ให้บริการ (Provider Perspective) ประกอบด้วย ต้นทุนผันแปรตามปริมาณงาน เช่น เวลาของบุคลากร วัสดุสิ้นเปลือง เป็นต้น และต้นทุนคงที่ เช่น ค่าเช่าสำนักงานค่าอุปกรณ์เครื่องมือ เป็นต้น

(2) มุมมองในฐานะลูกค้า (Consumer Perspective) ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายทางตรง เช่น ค่าเดินทาง ค่ายาของผู้ป่วย ค่าปรับปรุงที่อยู่ เป็นต้น และค่าใช้จ่ายทางอ้อม เช่น ค่าเสียโอกาสในการทำงาน ค่าบำบัดความวิตกกังวล เป็นต้น

(3) มุมมองของสังคม (Social Perspective) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกิดกับบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

3) ต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) หรือต้นทุนเฉลี่ย (Average Cost)

ต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) หรือต้นทุนเฉลี่ย (Average Cost) หมายถึง ต้นทุนรวมทั้งหมดที่เกิดขึ้นเมื่อทำการผลิตสินค้าหรือบริการต่อผลผลิต 1 หน่วย ซึ่งต้นทุนเฉลี่ยจะลดลงเมื่อผลผลิตเพิ่มขึ้นในตอนแรก และต้นทุนเฉลี่ยจะเพิ่มสูงขึ้นเมื่อผลผลิตเกินระดับ

การวิเคราะห์ต้นทุน ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

(1) Cost Center identification and grouping

(2) การหาต้นทุนรวมโดยตรงของแต่ละหน่วยงาน (Direct cost determination)

(3) การกำหนดเกณฑ์การปันส่วนต้นทุน (Allocation Criteria) และการปันส่วนต้นทุน (Indirect costs allocation)

(4) การคำนวณต้นทุนรวมทั้งหมด (Full Cost Determination)

(5) การคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost calculation)

นอกจากนั้น ยังมีคำว่า **บัญชีต้นทุน (Cost Accounting) และบัญชีต้นทุนต่อหน่วย (ABC – Activity Based - Costing)** ทั้งนี้ การจัดทำบัญชีต้นทุน (Cost Accounting) นั้น สมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับใบอนุญาตแห่งประเทศไทย ได้ให้ความหมายและนิยามของคำว่าบัญชีต้นทุนดังนี้⁴⁷

“การบัญชีต้นทุน เป็นสาขาหนึ่งของการบัญชีเกี่ยวกับการจำแนกการบันทึก การปันส่วน การสรุป และการรายงาน รวมทั้งการประมาณการต้นทุนหรือต้นทุนที่คาดว่าจะการบัญชีต้นทุนจะรวมถึงวิธีการออกแบบและจัดระบบต้นทุน การแบ่งแยกต้นทุน เช่น การแบ่งแยกตามแผนกกิจกรรมหรือผลผลิต การเปรียบเทียบต้นทุน เช่น การจัดทำต้นทุนการเปรียบเทียบต้นทุนจริงกับต้นทุนมาตรฐานหรือต้นทุนที่ประมาณไว้ รวมทั้งการเสนอและให้ความหมายของข้อมูลแก่ผู้บริหาร เพื่อใช้เป็นเครื่องช่วยในการควบคุมการปฏิบัติงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต”

นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit - cost) ซึ่งใช้แนวคิดของบัญชีต้นทุนต่อหน่วย (ABC – Activity Based - Costing) ที่มีแนวคิดที่ว่า ผลผลิตที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ใช้ระบบการคิดต้นทุนมีกิจกรรมที่เป็นวัตถุที่มีค่าใช้จ่ายพื้นฐานกิจกรรมที่ใช้ระบบคิดต้นทุน ซึ่งถือว่ากิจกรรมก่อให้เกิดค่าใช้จ่าย และค่าใช้จ่ายที่เป็นวัตถุที่สร้างความต้องการสำหรับกิจกรรมตามต้นทุนเป็นวิธีการที่แตกต่างกันและช่วยเพิ่มการควบคุมค่าใช้จ่ายจากความสัมพันธ์/สาเหตุที่มีกิจกรรมและค่าใช้จ่าย ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่มีความยืดหยุ่นพอที่จะเกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายให้กับลูกค้า การประมวลผลและการจัดการ

บัญชีต้นทุนต่อหน่วย (ABC – Activity Based - Costing)	=	$\frac{\text{ต้นทุนผลการดำเนินการทั้งหมด (TAC)}}{\text{ผลผลิตรวมของกิจกรรม (TNUA)}}$
--	---	--

2.2.2 ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์

(1) การวิเคราะห์ต้นทุน - ผลได้ (Cost - benefit analysis: CBA)

การวิเคราะห์ต้นทุน - ผลได้ (Cost - benefit analysis: CBA) หรือการวิเคราะห์ผลประโยชน์-ต้นทุน (benefit - cost analysis) หมายถึง การศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนกับผลประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล หรืออาจขยายรวมถึงโครงการของเอกชน เพื่อที่จะประเมินว่าโครงการนั้น ๆ ก่อให้เกิดผลได้หรือผลประโยชน์เท่าใด และเสียต้นทุนไปจำนวนเท่าใด ผลจากการศึกษา

⁴⁷ อ่างใน กลุ่มงานบัญชี กองคลัง สป.มท. การจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต. ออนไลน์ <http://km.moi.go.th/km/unit%20cost/main/main10.pdf>, เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2559.

เปรียบเทียบต้นทุน - ผลประโยชน์นี้ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการประกอบการตัดสินใจว่าควรลงทุนในโครงการนั้นหรือไม่ ซึ่งอาจจะใช้กับโครงการเดี่ยว ๆ หรือเปรียบเทียบระหว่างโครงการต่าง ๆ ก็ได้

การวิเคราะห์ตามแนวนี้อาจแตกต่างจากการประเมินค่าทางการเงิน (financial appraisal) เพราะเป็นการพิจารณาถึงผลรับหรือผลประโยชน์และต้นทุนทั้งหมด โดยไม่คำนึงว่าต้นทุนและผลประโยชน์นั้นจะตกอยู่กับใครในสังคมหรือประเทศ ในการวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ ได้มีการสร้างตัววัดเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ เช่น มูลค่าปัจจุบันสุทธิ อัตราส่วนต้นทุนต่อผลประโยชน์ และอัตราผลตอบแทนภายใน เป็นต้น ซึ่งสมการทั่วไปของการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ สามารถเขียนได้ ดังนี้

$$\text{Max } \{\text{ประโยชน์}_i - \text{ต้นทุน}_i, 0\}$$

โดยที่

i หมายถึง โครงการนั้น ๆ (ซึ่งบางครั้งอาจมีมากกว่า 1 โครงการที่จะต้องทำการตัดสินใจ)

Max หมายถึง การเลือกในสิ่งที่มีมูลค่ามากที่สุดระหว่าง ประโยชน์ _{i} - ต้นทุน _{i} กับ 0 (ซึ่ง 0 หมายถึง การไม่เลือกทำโครงการนั้น)

(2) การวิเคราะห์ต้นทุน - ประสิทธิภาพ (Cost - effectiveness analysis: CEA)

การวิเคราะห์ต้นทุน - ประสิทธิภาพ (Cost - effectiveness analysis: CEA) คือ การประเมินโครงการที่มีเป้าหมายที่จะปรับปรุงสิ่งใดสิ่งหนึ่ง โดยไม่วัดค่าในรูปแบบของจำนวนเงิน เช่น การพัฒนาสุขภาพให้กับประชาชนโดยโครงการสร้างภูมิคุ้มกัน และการปรับปรุงการศึกษาให้กับนักศึกษาบางกลุ่ม เป็นต้น โดยในการวิจัยจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรฐานในการวัดประโยชน์ของแต่ละโครงการที่เป็นหน่วยเดียวกัน เช่น จำนวนผู้ป่วยที่หายจากโรค ฯลฯ

ส่วนต้นทุนสามารถทำให้อยู่ในหน่วยของเงินได้ จากนั้นนำต้นทุนมาหารด้วยประโยชน์ (Cost/Benefit Ratio) เพื่อช่วยในการตัดสินใจเลือกโครงการ แต่ไม่จำเป็นที่จะต้องเลือกสัดส่วนต้นทุนต่อประโยชน์ที่น้อยที่สุดเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่จะได้รับสูงสุดในระดับที่สามารถจ่ายได้ (Affordable Budget Constraint) อีกด้วย (Pedro Belli, Et. Al: 1998)

2.2.3 ความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน

(1) การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI - Return on Investment)⁴⁸

อัตราส่วนทางการเงินที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนเพื่อวิเคราะห์ผลตอบแทนของการลงทุน (Rate of Return on Investment)

เกณฑ์อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนนี้จะวัดค่าของโครงการในรูปอัตราส่วนซึ่งคิดเป็นร้อยละของผลประโยชน์สุทธิจากการดำเนินงานต่อการลงทุน

⁴⁸ เฉลิมขวัญ คุรุทบุญยงค์. จุดเด่นของการประเมินผลงานด้วย ROI. ออนไลน์ http://www.stjohn.ac.th/departement/university2007/research_new/pdf/roi.pdf เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2559

$$\text{ROI} = \frac{\text{ผลประโยชน์สุทธิเฉลี่ยจากการดำเนินการ}}{\text{ค่าใช้จ่ายในการลงทุนเริ่มแรก}} \times 100$$

หรืออาจกล่าวได้ว่า

$$\text{ROI} = \frac{\text{ผลประโยชน์ (ผลลัพธ์ที่ได้จากการดำเนินคดีพิเศษ) - ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ}}{\text{ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ}} \times 100$$

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (Return on Investment) เป็นวิธีแบบตรงไปตรงมาที่ใช้กันโดยทั่วไปในกิจการทั้งหลาย ROI คือจำนวนเท่าที่ผลตอบแทนกลับคืนสู่ผู้ลงทุน แต่ ROI ยังไม่สามารถใช้ในการสะท้อนผลตอบแทนอื่น ๆ เช่น ผลตอบแทนที่เป็นคุณค่าทางสังคม ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือเชิงวัฒนธรรม หรือที่เรียกโดยรวมว่าผลกระทบทางสังคม (Social Impact) ซึ่งเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ด้วยเหตุนี้กิจการจึงอาจจะต้องหันไปใช้ SROI หรือ Social Return on Investment แทน

(2) การคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment)⁴⁹

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจมีการตีค่าเป็นตัวเงิน แต่สำหรับการประเมินมูลค่าทางสังคมในอดีตนั้น เป็นระบบที่ไม่มีการตีค่าเป็นตัวเงิน แต่ระยะหลัง มักมีการเรียกร้องให้ตีค่าความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตเป็นตัวเงิน เช่น การเรียกร้องค่าชดเชยอันเนื่องจากการรักษาพยาบาล หรือการทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลอันไม่พึงประสงค์ การฟ้องเรียกเงินกรณีรถยนต์ชนคนเสียชีวิต โดยเฉพาะกรณีหมอลูกชนเสียชีวิต มีการตีค่าเป็นเงิน 50 กว่าล้านบาท ที่ผู้ทำผิดต้องชดใช้ เพราะในระยะเวลา 2 ปี หมอลูกทำเงินได้ 3 ล้าน ดังนั้น หากยังคงมีชีวิตอยู่จะสามารถมีรายได้ และยังทำงานอื่น ๆ ได้อีกมาก ดังนั้น หากมีการตีค่าสังคม เหมือนกับการตีค่าทางเศรษฐกิจ ก็จะทำให้เห็นมูลค่าทางสังคม ซึ่งหมายรวมถึงการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ร่วมกันในชุมชน ตำบล อำเภอ ของคนแต่ละคน ที่มีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การอยู่ดี กินดีมีสันติสุข การตีค่าสังคมจึงทำได้โดยแยกรายละเอียด แต่ละรายการของการมีชีวิต แล้วตีค่าเป็นตัวเงิน

มูลค่าทางสังคม เป็นมูลค่าที่มนุษย์กำหนด ทำให้สังคมมีความสำคัญเหมือนสินค้าเศรษฐกิจอื่น ดังนั้น วิธีการประเมินมูลค่าทางสังคม จึงต้องเป็นวิธีเดียวกันกับสินค้าอื่น ๆ ด้วย การประเมินมูลค่าทางสังคมเป็นวิธีที่จะทำให้สามารถนำผลกระทบด้านสังคมที่เดิมมีหน่วยวัดที่แตกต่างกัน สามารถนำมารวมกันได้ การประเมินมูลค่าทางสังคมมีประโยชน์เพื่อการตัดสินใจ เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ การจ่ายค่าชดเชย การกำหนดภาษีสังคม การทำบัญชีรายได้ประชาชาติ Green GDP (Green GDP หมายถึง ค่าจีดีพีหักลบมูลค่าความเสียหายของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม)

⁴⁹ อาจารย์ จิรพร สุเมธีประสิทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญการบริหารความเสี่ยง ที่ปรึกษา นักวิชาการอิสระและอาจารย์พิเศษที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ออนไลน์ <https://chirapon.wordpress.com/tag/ผลตอบแทนทางสังคม/> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2559.

การประเมินมูลค่าทางสังคม ถือว่าเป็นความตระหนักของมนุษย์ ที่จะมึกลไกสำหรับควบคุมการบริหารโครงการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการนำกลไกการประเมินมูลค่าทางสังคมเข้ามาเพื่อให้มีการระมัดระวังมิให้ทำความเสียหายให้กับสังคมมนุษย์อย่างมาก จนทำให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ต้องเสื่อมถอยลงไป

ในอดีตที่ผ่านมานักวิชาการบางกลุ่มไม่ยอมรับและเห็นว่าเป็นการไม่สมควรที่จะใช้มาตรฐานมูลค่าเงินวัดคุณค่าทางสังคม จากมุมมองที่เห็นว่าสังคมมีคุณค่าอยู่ในตัวเอง ซึ่งมนุษย์สามารถตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาสังคมอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ นั้น สังคมไม่สามารถตระหนักถึงคุณค่าตามสมมติฐานดังกล่าว ดังนั้น การจัดทำข้อมูลและแนวทางของการประเมินมูลค่าสังคม จึงมีเป้าหมายเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการสื่อสารในเชิงมูลค่าระหว่างบุคคลในสังคม

วิธีการประเมินมูลค่าทางสังคมมีหลายวิธี ทั้งที่เป็นการประเมินทางตรงและทางอ้อม ซึ่งทุกวิธีที่นำมาใช้ประเมินมูลค่าทางสังคม จะต้องมีการสอบถาม หรือศึกษาถึงพฤติกรรมของประชาชนต่อสังคม เพื่อให้ทราบว่าประชาชนให้ความสำคัญต่อผลกระทบทางสังคมอย่างไร และระดับความสำคัญนี้เองจะเป็นตัวกำหนดมูลค่าทางสังคมที่ต้องการคำนวณ ดังนั้น **วิธีการประเมินมูลค่าทางสังคมแท้จริงแล้ว คือ การวัดระดับความสำคัญของสังคมในทัศนคติของประชาชน**

ปัจจุบันการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment) มีความแตกต่างจากเครื่องมือวัดผลการดำเนินงานอื่น ๆ ที่มักจะใช้วิธีการประเมินผลผลิต (output) เพราะเป็นการตีค่าและประเมินผลลัพธ์ทางสังคมเป็นมูลค่าทางสังคมที่เป็นตัวเงิน หรือที่เรียกว่า “monetization” ได้รับความนิยมในการนำมาใช้วัดผลการดำเนินงานหรือประเมินความคุ้มค่าของการบริการภาครัฐ โดยมีข้อดีของวิธีการตีค่าสถานการณ์หรือพฤติกรรมทางสังคมเป็น monetization คือ เป็นการค้นหาผลกระทบโดยเปรียบเทียบ การลงทุนในกิจการเชิงสังคมจะถูกตัดค่าเป็นตัวเงิน รวมทั้งมูลค่าทางสังคมที่เกี่ยวข้องและเป็นผลลัพธ์ของโครงการลงทุนและเปรียบเทียบกันในแต่ละโครงการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ความหมาย

SROI – Social Return on Investment เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์คุณค่าทางสังคมที่เพิ่มขึ้นกับบรรดาผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงในด้านทัศนคติและพฤติกรรมที่เป็นการดำเนินชีวิตของประชาชน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจจะประเมินมูลค่าได้ในลักษณะของตัวเงินหรือกิจการหรือโครงการที่ไม่ทำกำไร

วิธีการที่วัดผลตอบแทนทางสังคมได้ หน่วยงานที่ให้บริการจะต้องสร้างดัชนีเพื่อใช้ชี้วัดความคุ้มค่าทางสังคม ที่จะใช้เป็นตัวแทนในการประเมินมูลค่าสิ่งเปลี่ยนแปลงไปในทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะจะสามารถคำนวณในรูปของเมตริกส์ที่ออกมาเป็นเชิงปริมาณและตัวเงินด้วยการใช้มุมมองที่กว้างกว่าโครงการโดยทั่วไป

ผลตอบแทนที่รับรู้ในการลงทุนทางสังคม จะรวบรวมผลกระทบที่เป็นไปได้ที่จะตีค่าออกมาเป็นตัวเงิน และใช้เป็นกรอบแนวทางการประเมิน SROI โดยผ่าน

- (1) มูลค่าของกิจการ (Enterprise value)
- (2) มูลค่าตามวัตถุประสงค์ของสังคม (Social Purpose Value)

- (3) มูลค่าที่เกิดจากการผสมผสาน (Blended Value)
- (4) ดัชนีผลตอบแทนของกิจการ (Enterprise Index of Return)
- (5) ดัชนีผลตอบแทนตามวัตถุประสงค์ของสังคม (Social Purpose Index of Return)
- (6) ดัชนีผลตอบแทนจากการผสมผสาน (Blended Index of Return)

ประเด็นของเมทริกส์ของ SROI เหล่านี้จะต้องนำไปติดตามความเหมาะสม เพื่อนำไปสู่ภาพใหญ่ของ SROI

โครงการลงทุนที่มีได้มุ่งหวังกำไรก็ยังคงแข่งขันกับโครงการลงทุนอื่น เพื่อให้ได้เงินทุนหรือเงินงบประมาณมาดำเนินโครงการ การใช้กรอบแนวคิด SROI อาจจะเป็นเครื่องมือในการแสดงถึงการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการประเภทนี้ได้ และใช้ในการวัดความสำเร็จของการดำเนินโครงการทางสังคม ด้วยการบอกได้ว่าทุก ๆ บาทที่ได้ลงทุนไป ได้สร้างประโยชน์แก่บุคคลและแก่สังคมอย่างไร

SROI เป็นเมทริกส์ที่วัดมูลค่าของกิจการที่ตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ทางสังคม ในรูปของผลตอบแทนทางการเงินและผลตอบแทนทางสังคม ในรูปของการประหยัดต้นทุนและรายได้จากภาษีที่ใช้เพื่อสร้างผลประโยชน์แก่สังคม ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในผลลัพธ์ทางสังคมไปในทางบวกหรือสังคมดีขึ้น

2) วัตถุประสงค์เบื้องต้น

SROI พัฒนาขึ้นเพื่อช่วยกิจการในการทำความเข้าใจและหาขนาดของมูลค่าที่โครงการหรือกิจการที่ตั้งเพื่อจุดประสงค์ทางสังคมได้สร้างขึ้น และเป็นแนวคิดที่ใช้วัดมูลค่าที่พัฒนามาจากแนวคิดการวิเคราะห์ Cost-Benefit Analysis แบบดั้งเดิม ที่ใช้ตรวจจับมูลค่าทางเศรษฐกิจของประโยชน์ทางสังคม ด้วยการแปลงวัตถุประสงค์ทางสังคมเป็นมูลค่าทางการเงิน

การวิเคราะห์ด้วย SROI Analysis เป็นกระบวนการของการทำความเข้าใจ การวัดขนาดและการรายงานมูลค่าทางสังคม ทางด้านสิ่งแวดล้อม และทางเศรษฐกิจที่กิจการหรือโครงการสร้างขึ้น

SROI ratio เป็นเครื่องมือในการวัดตัวเงินแบบคิดลด (discounted monetized measurement) ของมูลค่าทางสังคมที่ได้สร้างขึ้น และใช้เปรียบเทียบการลงทุนเพื่อบรรลุตามผลที่ต้องการ

ตัวอย่างเช่น การจัดโครงการอบรมเพื่อให้ความรู้แก่คนที่ว่างงาน ให้เริ่มต้นชีวิตการทำงานได้ ไม่เพียงแต่เพิ่มรายได้เพื่อการยังชีพ แต่ยังทำให้ภาษีเงินได้ของรัฐเพิ่มขึ้น ขณะที่ไม่เป็นภาระของกองทุนประกันสังคมอีก จึงให้ทั้งมูลค่าทางเศรษฐกิจและทางสังคม

คุณลักษณะเด่นของ SROI คือ การคิดถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การทำแผนที่ผลกระทบ และการประเมินคุณค่าที่สร้างขึ้น

ประการแรก แนวคิด SROI ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างบัญชีคุณค่าทางสังคม และบัญชีคุณค่าทางสังคมเพิ่มจากบัญชีตามมาตรฐานทั่วไป เพื่อแสดงความเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการลงทุนทางสังคม

ประการที่สอง แนวคิด SROI จะให้ความสำคัญกับการค้นหาและระบุวัตถุประสงค์ทางสังคมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละภาคส่วนจากโครงการลงทุนทางสังคม เพื่อนำมาประเมิน SROI

3) ขั้นตอนสำคัญในการวิเคราะห์ SROI

ขั้นตอนหลัก ๆ ในการวิเคราะห์ SROI ได้แก่

(1) **การกำหนดขอบเขต** เป็นการระบุรายละเอียดของโครงการลงทุนของกิจการ ความครอบคลุมเชิงพื้นที่ กรอบระยะเวลาที่เกี่ยวข้อง คำอธิบายเกี่ยวกับรายจ่ายและรายได้ที่จะนำไป แจกแจงเพื่อหาค่าประกอบทางเศรษฐศาสตร์และทางสังคม

(2) **ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย** เป็นการระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละภาคส่วน เป้าหมายและความคาดหวังของโครงการลงทุนนำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมาจัดลำดับความสำคัญและระบุ วัตถุประสงค์ที่อาจจะเป็นประเด็นร่วมกันหรือทับซ้อนกัน

(3) **ผลกระทบ** เป็นการระบุว่า โครงการลงทุนมีกลไกการทำงานอย่างไร และมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และวัตถุประสงค์ของผู้มีส่วนได้เสียเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยนำเข้า ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบ

(4) **ดัชนีชี้วัด** เป็นการระบุดัชนีชี้วัดที่เหมาะสมในการตรวจจับปัจจัยนำเข้า ผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบเป็นการระบุมูลค่าที่เทียบเคียงเป็นตัวแทนได้ เพื่อนำมาใช้เป็นดัชนีชี้วัด อาจจะใช้เป็น ค่าเฉลี่ยและค่าประมาณการได้ในกรณีที่ข้อมูลไม่มีอยู่

(5) **การเก็บรวบรวมข้อมูล** เป็นการหาทางเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อมาใช้เป็นดัชนีชี้วัด

(6) **แบบจำลองและคำนวณค่า** สร้างแบบจำลองกระแสเงินสดแบบคิดส่วนลด (Discounted Cash Flow model) ที่ได้จากตัวเลขที่รวบรวมและการประมาณการเสริมตาม ความเหมาะสม เป็นการคำนวณ NPV (Net Present Value) ของผลประโยชน์และการลงทุน มูลค่าเพิ่ม รวม (Total value added) และ SROI และระยะเวลาการคืนทุน อาจจะใช้ Sensitivity Analysis เพื่อ ระบุข้อมูลที่มีนัยสำคัญ

(7) **การนำเสนอ** นำเสนอผลที่ได้จากการใช้แบบจำลองและคำนวณค่า ตลอดจนข้อจำกัด ของการวิเคราะห์

4) ประโยชน์ที่เป็นไปได้

แนวคิดของ SROI มีประโยชน์ต่อองค์กรที่ทำงานทางสังคมและโครงการลงทุนทางสังคมหลายประการ ได้แก่

(1) การบริหารผลกระทบจากโครงการ

ดัชนีชี้วัดทางการเงินที่เกิดจากการตีค่าผลตอบแทนทางสังคม สามารถช่วย นักวิเคราะห์การบริหารได้ว่าสิ่งใดที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการเปลี่ยนแปลงด้านกลยุทธ์ ขณะเดียวกัน ก็อาจจะช่วยในการประเมินความเหมาะสมเชิงกลยุทธ์ในการสร้างผลตอบแทนทางสังคม หรือแสวงหา วิธีการที่ดีกว่าในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

(2) การประเมินการลงทุน

แนวคิดของผลตอบแทนทางสังคมช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและสาธารณชนสามารถ มองเห็นภาพของเงินช่วยเหลือและเงินกู้ในมุมมองของการลงทุนในองค์กร แทนที่จะมองว่าเป็นเงินอุดหนุนหรือ

เงินชดเชย ซึ่งเรื่องนี้อาจจะช่วยเปลี่ยนทัศนคติของสาธารณชน รวมทั้งผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายและผู้รับผิดชอบโครงการ และทำให้เห็นว่าทุกบาทที่ลงทุนไปจะเชื่อมโยงไปถึงผลตอบแทนทางสังคม

(3) การสร้างคำศัพท์ SROI

เมื่อเกิดแนวคิดนี้ขึ้น ได้มีส่วนทำให้ “ผลกระทบทางสังคม” (Social Impact) เปลี่ยนไปใช้คำกลางเดียวกันว่า “ผลตอบแทนจากการลงทุน” (Return on Investment) นอกจากนี้ ในระยะหลัง ๆ ได้พบว่าทั้งนักลงทุนและนักการเงินจากสถาบันการเงินต่างเพิ่มความสนใจ SROI เพื่อใช้ในการแสดงหรือวัดมูลค่าทางสังคมของการลงทุน นอกเหนือจากเครื่องมือวัดทางการเงินที่วัดด้วย Return on Investment (ROI)

(4) SROI จัดทำได้ไม่ยาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีบัญชีตีค่าของกิจกรรมทางสังคม และมีข้อมูลเกี่ยวกับผลลัพธ์อย่างเพียงพออยู่แล้ว จะสามารถประหยัดเวลาและความพยายามที่จะใช้ในการทำแผนที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder mapping) และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเริ่มต้นวิเคราะห์ SROI

(5) ข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้น

ข้อจำกัดที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้เทคนิคการวิเคราะห์ผล SROI Analysis ประกอบด้วย

1. อาจจะมีประโยชน์ทางสังคมที่มีระดับความสำคัญสูงมากต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ยังไม่สามารถตีค่าออกมาเป็นตัวเงินได้ นอกจากนี้การวิเคราะห์ด้วย SROI อาจจะไม่สามารถระบุตัวเลขได้อย่างชัดเจน แต่ให้กรอบแนวทางในการค้นหาผลกระทบต่อสังคมจากกิจกรรมของกิจการจึงเป็นไปได้ว่า ผลการวิเคราะห์ทางการเงินอาจจะไม่ใช่คำตอบสุดท้าย อาจจะต้องมีเทคนิคอื่นเข้ามาช่วยยืนยันเพื่อให้เกิดความเชื่อถือและความมั่นใจ ตลอดจนเกิดการยอมรับของทุกฝ่าย

2. อันตรายประการหนึ่งของ SROI คือ ผู้คนอาจจะเน้นหนักกับตัวเลขทางการเงินเพียงอย่างเดียว แต่ไม่ติดตามกระบวนการที่ปล่อยให้ครบถ้วน เพื่อให้ผลตอบแทนทางสังคมได้รับการพิสูจน์และมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น นอกจากนี้ กิจการต้องสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับพันธกิจและคุณค่าของตน และสร้างความเข้าใจว่ากิจกรรมด้านการลงทุนของตนเปลี่ยนโลกได้อย่างไร ไม่ใช่เพียงได้สร้างผลงานหรือผลผลิตได้ หากแต่สร้างความแตกต่างอะไรได้บ้าง เพื่อดึงเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาสนับสนุนและร่วมในการลงทุนอย่างเหมาะสม หากให้ความสำคัญกับการตีค่าเป็นตัวเงินทางการเงินเป็นหลัก ก็อาจจะละเลยพันธกิจและสิ่งที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3. SROI เป็นกิจกรรมที่อาจจะต้องการเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รายละเอียดของข้อมูลที่มากเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ได้ และอาจจะไม่สามารถได้ข้อมูลตั้งแต่แรกที่มีการดำเนินการ บางกิจการอาจจะยังไม่เคยทำการประเมินผลลัพธ์ระยะยาวและในทางตรงมาก่อน โดยเฉพาะด้านสภาพแวดล้อมจึงยากในการทำความเข้าใจกับประเด็นเหล่านี้

4. ผลลัพธ์และผลกระทบหลายประการไม่สามารถนำไปเกี่ยวข้องกับการคิดมูลค่าเป็นตัวเงินได้โดยง่าย การแสวงหาตัวแทนเพื่อใช้ในการตีค่าอาจจะไม่เหมาะสม อาจจะต้องปรับเปลี่ยนตัวแทนไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะเหมาะสม

(6) การพัฒนาตัวชี้วัดการลงทุนด้วย SROI (Social Return on Investment)⁵⁰

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (Return on Investment) เป็นวิธีแบบตรงไปตรงมาที่ใช้กันโดยทั่วไปในกิจการทั้งหลาย ROI คือ จำนวนเท่าที่ผลตอบแทนกลับคืนสู่ผู้ลงทุน แต่ ROI ยังไม่สามารถใช้ในการสะท้อนผลตอบแทนอื่น ๆ เช่น ผลตอบแทนที่เป็นคุณค่าทางสังคม ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือเชิงวัฒนธรรม หรือที่เรียกโดยรวมว่าผลกระทบทางสังคม (Social Impact) ซึ่งเกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม ด้วยเหตุนี้กิจการจึงอาจจะต้องหันไปใช้ SROI หรือ Social Return on Investment แทน

1) สิ่งที่แตกต่างกันระหว่าง SROI กับเครื่องมือวัดอื่น

เครื่องมือวัดผลดำเนินงานอื่น ๆ มักจะใช้วิธีการประเมินผลผลิต (output) เช่น จำนวนระยะทางที่สร้างถนนแล้วเร็วในการให้บริการทางสังคม SROI มีความแตกต่างเพราะเป็นการตีค่าและประเมินผลลัพธ์ทางสังคมเป็นมูลค่าทางสังคมที่เป็นตัวเงิน หรือที่เรียกว่า “monetization”

ข้อดีของวิธีการตีค่าสถานการณ์หรือพฤติกรรมทางสังคมเป็น monetization คือ เป็นการค้นหาผลกระทบโดยเปรียบเทียบ การลงทุนในกิจการทางสังคมจะถูกตีค่าเป็นตัวเงิน รวมทั้งมูลค่าทางสังคมที่เกี่ยวข้องและเป็นผลลัพธ์ของโครงการลงทุนและเปรียบเทียบกันในแต่ละโครงการ

2) ประโยชน์ของการวิเคราะห์ SROI

ประโยชน์ของการวิเคราะห์ SROI ที่สำคัญ ได้แก่

1. ทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากเป็นการใช้ SROI ในขั้นตอนของการวางแผน จะเป็นการพิจารณาและคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งนำไปช่วยกำหนดกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเพิ่มมูลค่าทางสังคมในแผนงาน ดัชนีที่ตีค่าเป็นตัวเงินสามารถช่วยผู้บริหารในการวิเคราะห์ว่า จะเกิดการเปลี่ยนแปลงใดเกิดขึ้น หากเปลี่ยนดัชนีที่กลยุทธ์และสามารถค้นหาได้ว่า กลยุทธ์ใดที่เหมาะสมที่สุดในการสร้างผลตอบแทนทางสังคม หรือทำอย่างไรจึงจะหาวิธีในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสูงสุด ขณะเดียวกันก็จะช่วยเป็นตัวชี้วัดให้นักลงทุนสามารถเลือกโครงการลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงทุนของตน

2. ช่วยให้ผู้สามารถสื่อสารได้ดีขึ้น SROI เป็นข้อมูลที่แสดงทั้งตัวเลขเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อแสดงสารสนเทศเชิงคุณค่าและเกิดจากแนวคิดเชิงระบบ ที่สามารถนำไปใช้ชี้แจงและสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาพส่วนที่อาจจะมีคามคาดหวังที่แตกต่างกันได้

3. ทำให้สามารถเพิ่มความมุ่งมั่นสิ่งที่สำคัญได้ชัดเจน ด้วยการมุ่งมั่นในโครงการลงทุนที่อาจจะเกิดผลในระดับวิกฤต SROI ที่มาจากการวิเคราะห์จะสามารถทำการเปรียบเทียบ

⁵⁰ เพิ่งอ้าง.

ผลตอบแทนของแต่ละโครงการได้อย่างรวดเร็ว เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการระบุระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (MIS) ซึ่งจำเป็นในการกำหนดทิศทางในอนาคต

4. เป็นหนทางในการยกระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดี ในกิจการที่ต้องการความยั่งยืนและมั่นคง การทำความเข้าใจและการอธิบายผลกระทบของการลงทุน และการตอบสนองคืนของการลงทุนเป็นเรื่องสำคัญ การวิเคราะห์ด้วย SROI จะช่วยให้เกิดกระจ่างชัดด้านผลกระทบและทำให้มุ่งเน้นการสนองตอบรับต่อปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

5. เกิดการเติบโตของความรับผิดชอบต่อการลงทุนหรือการเปลี่ยนแปลงการลงทุน แนวคิดของผลตอบแทนทางสังคมช่วยในการทำความเข้าใจว่า การลงทุนอาจจะเกิดจากเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ยืมได้ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเป็นการชดเชยหรือเงินทดแทนเสมอไป ซึ่งแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไปนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจในการสร้างคุณค่าทางสังคม

(7) วิธีการใช้ SROI

SROI นำมาใช้กันมากสำหรับกิจการที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับการสร้างคุณค่าและการกำกับติดตาม (Valuation and Monitoring)

1) การสร้างคุณค่า

เนื่องจาก SROI ได้ทำให้เห็นแนวทางในการค้นหาภาพความสำเร็จของโครงการลงทุนทางสังคม และให้คำตอบต่อคำถาม เช่น อะไรคือคุณค่าทางสังคมที่คาดว่าจะเกิดของกิจการภาครัฐ และขนาดของผลตอบแทนอย่างน้อยแค่ไหน เป็นต้น

2) การกำกับติดตาม

นอกจากใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดหรือสร้างมูลค่าแล้ว กิจการยังสามารถใช้ SROI เป็นเครื่องมือการบริหารเพื่อกำกับติดตามหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการวิเคราะห์ SROI ยังใช้เป็นดัชนีในการติดตามว่าโครงการบรรลุเป้าหมายอย่างไร และเปรียบเทียบความสำเร็จจากการดำเนินกิจกรรม หรืออาจจะทำหน้าที่เป็น Dashboard ขององค์กร เพื่อพิจารณาก่อนการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ต่อไป

(8) การวิเคราะห์ SROI

การวิเคราะห์ SROI ประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอนที่สะท้อนอยู่ในเครื่องมือ SROI

1) คำอธิบายโครงการหรือแผนธุรกิจ

เป็นขั้นตอนแรกของแผนงานโครงการหรือแผนธุรกิจ เป็นการประมวลแนวคิดการริเริ่มโครงการ หรือการริเริ่มแผนธุรกิจ ด้วยการอธิบายเป็นแนวคิดทั่วไป และเน้นหนักประเด็นทางธุรกิจที่จะดำเนินการ

2) คำอธิบายทฤษฎีของความเปลี่ยนแปลง

ทฤษฎีของความเปลี่ยนแปลงเป็นการกำหนดประเด็นทางสังคมที่จะเกี่ยวข้อง เป็นการระบุถึงความเร่งด่วนของปัญหาและขนาดของปัญหา ความเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไข

ปัญหาของโครงการหรือแผนธุรกิจที่เป็นวัตถุประสงค์โดยเฉพาะ และความเปลี่ยนแปลงที่คาดหวังจะเกิดขึ้น ซึ่งหากสามารถระบุปัญหาได้ชัดเจนขึ้น ก็จะทำให้ระบุวัตถุประสงค์ และผลที่คาดหวังได้ดีขึ้น

การระบุถึงความเร่งด่วนและขนาดของปัญหาทางสังคมได้รายละเอียดมากขึ้นเท่าใด ก็จะช่วยในการประมาณความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ดีขึ้นมากเท่านั้น ซึ่งหากมีความจำเป็น อาจจะต้องทำการสำรวจให้เพียงพอเพื่อชี้ให้เห็นว่า โครงการหรือแผนธุรกิจสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างไร เรื่องนี้อาจจะไม่ง่ายดาย หากผลกระทบเกิดในระยะยาวมากกว่าระยะสั้น การประมาณการความเปลี่ยนแปลงอาจจะต้องพึ่งพา

- (ก) ประสบการณ์ในอดีตที่เกิดกับโครงการที่เคยจัดทำของกิจการ
- (ข) ประสบการณ์ของกิจการอื่นที่อาจจะมีประเด็นทางสังคมที่คล้ายคลึงกัน

3) การรับรู้เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจจะหมายถึงประชาคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม หรือคุณค่าทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งอาจจะมีคุณค่าทางสังคมเพิ่มขึ้น จากโครงการลงทุนหรือแผนธุรกิจของกิจการ เพราะหน่วยงานภาครัฐตั้งมาเพื่อลงทุนในการสร้างมูลค่าทางสังคม โดยเลือกแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ที่จะทำให้เกิดการลงทุนที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด การลงทุนทางสังคมไม่จำเป็นต้องสร้างผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินแต่ต้องสร้างคุณค่าให้ได้ โดยเฉพาะคุณค่าต่อสังคมโดยรวม

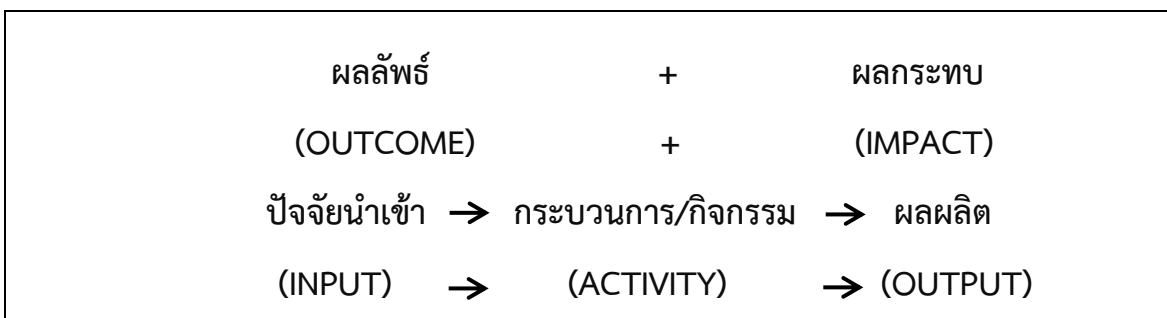
ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาจจะแบ่งออกได้เป็น 5 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในวัตถุประสงค์
- 2) ผู้ที่จัดสรรเงินให้ดำเนินโครงการ
- 3) ตัวองค์กรที่ดำเนินโครงการเอง
- 4) ลูกค้าผู้ใช้บริการ
- 5) องค์กรอื่น

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายเหล่านี้มีความแตกต่างกัน หน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดเรียงลำดับได้ว่า กลุ่มใดคือกลุ่มที่มีความตั้งใจจะให้ได้รับผลกระทบจากโครงการลงทุนหรือจากแผนธุรกิจมากที่สุด

4) การกำหนดปัจจัยนำเข้า (INPUT)

ในการนำ SROI มาใช้จะทำให้หน่วยงานภาครัฐรู้ว่าใครคือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากที่สุด และทำการเรียงลำดับ เพื่อแยกเป็นวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รอง หลังจากนั้น หน่วยงานภาครัฐจะกำหนดกระบวนการในการดำเนินโครงการ โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน



ในการคำนวณ SROI จำเป็นต้องมี 2 ส่วนขององค์ประกอบ คือ INPUT + IMPACT หรือปัจจัยนำเข้า (ทรัพยากร) และผลกระทบ โดยปัจจัยนำเข้า คือ การลงทุนของหน่วยงานภาครัฐ ขณะที่ผลกระทบ คือ มูลค่าทางสังคมทั้งหมดที่สร้างขึ้น ดังนั้น

$$\text{SROI} = \frac{\text{ผลกระทบ}}{\text{ปัจจัยนำเข้า}} = \frac{\text{IMPACT}}{\text{INPUT}}$$

ทั้งนี้ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง INPUT คือ ผลรวมของการลงทุนทั้งหมดที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือเป็นตัวแทนของมูลค่าของทรัพยากรทั้งหมดของหน่วยงานภาครัฐ โดย INPUT หรือปัจจัยนำเข้าในที่นี้ประกอบด้วย เงิน เวลา คน และสิ่งที่ได้รับบริจาคมา เช่น พื้นที่ที่ไม่คิดค่าเช่า สิ้นค้าคงเหลือที่ให้ฟรี ซึ่งสิ่งที่ได้รับบริจาคอาจจะไม่ได้คิดเป็นมูลค่าเพราะเป็นการให้ฟรี แต่ถ้าปราศจากการให้ฟรี โครงการหรือแผนธุรกิจนั้นอาจจะมีต้นทุน ในกรณีเช่นนี้ควรรวมมูลค่าของสิ่งที่ได้ฟรีเป็นมูลค่าด้วย โดยการใช้วิธี monetization หรือการคำนวณว่า ช่วงเวลาที่คนมาทำให้กับโครงการ หรือการบริจาคเป็นสิ่งของจะมูลค่าเท่าใดในการคิดด้วยราคาตลาด เช่น ดัชนีชี้วัดค่าจ้างแรงงานของระดับการศึกษาคุณด้วยจำนวนชั่วโมงที่ใช้กับงานโครงการเพื่อหาค่าเสียโอกาสของจิตอาสาที่เข้ามาช่วยโครงการ

นอกจาก INPUT ดังกล่าวแล้ว เงินให้กู้ที่คิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าอัตราตลาดก็ถือว่าเป็นการลงทุนด้วย โดยนำเอาส่วนต่างระหว่างอัตราตลาดของดอกเบี้ยกับอัตราดอกเบี้ยแบบผ่อนปรน (soft loan) มาคิดเป็นการลงทุนทางสังคม ทั้งนี้ INPUT บางส่วนของโครงการอาจจะมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนในรูปของจิตอาสา จะต้องหาให้ได้ว่า เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักที่มีความสำคัญสูงสุด หรือเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ในอันดับรองลงไป

5) การกำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง (Activity)

หากพิจารณาตามทฤษฎีของความเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนาแนวทางการระบุประเด็นทางสังคม หน่วยงานภาครัฐจะทำการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (INPUT) เป็นผลผลิต (OUTPUT) ผ่านกิจกรรมหรือกระบวนการในการดำเนินโครงการหรือแผนธุรกิจ ซึ่งรวม INPUT ที่มาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานภาครัฐอาจจะอธิบายกิจกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มี INPUT ให้กับโครงการ หรืออาจจะถือว่ามีฐานะเป็นผู้ลงทุน (Investor) ซึ่งจะต้องมีผลตอบแทนกลับคืนจากการลงทุนดังกล่าว

6) การกำหนดผลผลิตจากโครงการหรือแผนธุรกิจ (OUTPUT)

เป็นผลผลิตของกิจกรรมหรือกระบวนการซึ่งมองเห็นได้ โดยวัดออกมาเป็นหน่วยของผลผลิตหรือสินค้าและบริการ ที่ควรจะแยกได้ตามกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม

หลักการในเรื่องนี้ คือ เฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ป้อนปัจจัยนำเข้า (INPUT) เข้ามาในโครงการเท่านั้นที่จะเกิดกิจกรรมหรือกระบวนการ (ACTIVITY) และเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีกิจกรรมหรือกระบวนการเท่านั้นที่จะมีผลผลิต (OUTPUT) จึงต้องแยกปัจจัยนำเข้า กิจกรรม

หรือกระบวนการและผลผลิตรายกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจน

สิ่งที่ต้องระมัดระวัง คือ ผลผลิต (OUTPUT) ไม่เหมือนกับผลลัพธ์ (OUTCOME) ดังนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีส่วนในการสร้างผลผลิต อาจจะไม่มผลลัพธ์เสมอไป

7) ผลลัพธ์ ผลกระทบ และการมีส่วนร่วมสนับสนุน (OUTCOME, IMPACT and ATTRIBUTION)

(1) ผลลัพธ์ (OUTCOME)

ผลผลิตเป็นสิ่งที่เกิดจากการดำเนินโครงการหรือแผนธุรกิจที่มองเห็นได้ อธิบายได้ ขณะที่ผลลัพธ์เป็นการใช้ประโยชน์จากผลผลิตของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีส่วนร่วมในโครงการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่ได้มีส่วนร่วมแม้แต่น้อย ไม่ว่าจะเป็นการให้ปัจจัยนำเข้า (INPUT) ทำกิจกรรม (Activity) หรือสร้างผลผลิต ผลลัพธ์จึงสะท้อนถึงผลประโยชน์เชิงบวก และผลกระทบเชิงลบ หรือผลตอบแทนในการมีส่วนร่วมในฐานะผู้ลงทุนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางกลุ่ม

(2) ผลกระทบ (IMPACT)

หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการริเริ่มและดำเนินโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม แต่ก็เป็นไปได้ว่าผลลัพธ์ของโครงการไม่ได้เป็นกิจกรรมที่พยายามจะแก้ไขปัญหาของสังคมจนถึงที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้ว่าจะไม่มีหน่วยงานภาครัฐนั้น ก็ยังมีช่องทางอื่นทางเลือกอื่นที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้คนในสังคมจะได้ประโยชน์ได้ หรือผลที่เกิดเป็นการทำให้เกิดการเสียโอกาสหรือมีภาระค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น จึงต้องเอาประโยชน์ส่วนนี้ไปหักออกก่อนจึงจะรู้ว่าผลกระทบโดยสุทธิเป็นอย่างไร

(3) การมีส่วนร่วมสนับสนุน (ATTRIBUTION)

ในบางกรณีมีหน่วยงานภาครัฐมากกว่า 1 แห่ง ที่เข้าไปแก้ไขปัญหาทางสังคมในประเด็นเดียวกัน การดำเนินโครงการของหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง จึงไม่ได้สร้างผลลัพธ์หรือผลกระทบทั้งหมด โครงการใด ๆ จึงเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในการสนับสนุนผลทั้งหมดเท่านั้น จึงอาจจะต้องทำให้ชัดเจนว่า โครงการของหน่วยงานภาครัฐใด ๆ มีส่วนสนับสนุนกี่เปอร์เซ็นต์

8) ดัชนีชี้วัด (Indicator)

ตามแนวคิดของการวิเคราะห์ SROI คือ การวัดผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินโครงการภาครัฐของหน่วยงานภาครัฐ เมื่อเกิดความเข้าใจในการเกิดผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ และการมีส่วนร่วมได้อย่างชัดเจนอย่างเพียงพอแล้ว จึงจะสามารถทำการตีค่าผลกระทบทางสังคม และคำนวณหา SROI ratio ได้

ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงต้องหาทางสร้างดัชนีชี้วัดผลกระทบให้ได้ โดยดัชนีชี้วัด คือ ตัวแปรที่ช่วยวัดความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่กำหนด ซึ่งสามารถนับจำนวนได้ง่ายเป็นหน่วยนับ เช่น จำนวนชั่วโมง ระยะทางเป็นกิโลเมตร จำนวนผู้จบการศึกษา และจำนวนนักท่องเที่ยว

ในการกำหนดดัชนีชี้วัดกรณีที่ไม่เคยมีตัวอย่างหรือต้นแบบของดัชนีชี้วัดมาก่อนทั้งในหน่วยงานภาครัฐนั้นเองหรือในหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือยังไม่เคยมีวรรณกรรมที่เป็นการศึกษาเรื่องนี้มาก่อน อาจจะต้องหาทางสร้างดัชนีชี้วัดของตนเอง ด้วยการพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางบวกที่มาจากผลของการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ หรือการชี้ถึงการมีส่วนร่วมของโครงการต่อการแก้ไขปัญหา และทำการตรวจสอบว่าสิ่งที่พิจารณานั้นเป็นเรื่องจริง

บางกรณีหรือบางโครงการ การวัดผลลัพธ์อาจจะต้องใช้ดัชนีชี้วัดหลายดัชนีประกอบกัน โดยต้องหาดัชนีชี้วัดที่สะท้อนผลที่แตกต่างกัน มิฉะนั้นจะกลายเป็นการนับซ้ำ 2 ครั้ง แต่ถ้าใช้ดัชนีชี้วัดหลายตัวเกินไป อาจจะทำให้การคำนวณซับซ้อนเกินไป

สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการกำหนดดัชนีชี้วัด ได้แก่

1) การแยกวัตถุประสงค์ออกเป็นวัตถุประสงค์ย่อย ๆ ในกรณีที่เป็นประเด็นที่บรรลุผลได้ยาก เพื่อให้หาดัชนีชี้วัดได้อย่างครบถ้วนในทุกประเด็นย่อย ๆ

2) ทำการระบุลักษณะของผลลัพธ์ของแต่ละวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เป็นจำนวนเงิน คุณภาพหรือระยะเวลาในการให้บริการ จะช่วยให้กำหนดดัชนีชี้วัดได้ง่ายขึ้น

3) ระบุผลลัพธ์ที่ประสงค์ไม่ใช่กิจกรรมที่ทำ

4) อย่าแจกแจงผลกระทบมากเกินไป หรืออย่าใช้หลายดัชนีกับผลกระทบ

แต่ละรายการ

5) กำหนดดัชนีชี้วัดที่เปลี่ยนระดับเป็นสูงต่ำได้ เพื่อวัดระดับความสำเร็จของเป้าหมาย

6) ทำให้มั่นใจว่าดัชนีชี้วัดง่ายและไม่ต้องอาศัยการตีความที่ซับซ้อน

7) ดัชนีชี้วัดต้องมีความเที่ยงตรง (valid) เสมอ

ตัวอย่าง จำนวนของข้อร้องเรียน เป็นดัชนีชี้วัดผลดำเนินงานที่เที่ยงตรงในด้านคุณภาพของงานบริการหรือไม่ อาจจะบอกได้ว่าต้องมีประสบการณ์ทางลบของลูกค้าเกิดขึ้น หรือมาจากจุดที่มีการให้บริการ ดัชนีจึงอยู่ที่การแก้ไขและบริหารข้อร้องเรียนอย่างทันทั่วทั้ง และการลดระดับของการร้องเรียนในอนาคต

9) การตีค่าผลลัพธ์ออกมาเป็นตัวเงิน (Monetization)

วิธีการในการตีค่ามูลค่าทางสังคมออกมาเป็นตัวเงินมีหลายวิธี เช่น

(1) การเปรียบเทียบ (ต้นทุน) ราคาของดัชนีชี้วัด (Cost Price-based Method) อาจจะเรียกอีกอย่างว่า Direct Method ซึ่งมีการเริ่มใช้ในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ในกรณีของเนเธอร์แลนด์ได้เขียนรายงานผลของการก่อสร้างขนาดใหญ่ โดยใช้แนวคิด Cost Effective Analysis ในการอธิบายและเน้นหนักการเกิดต้นทุนทางสังคมและประโยชน์ทางสังคม โดยในส่วนของต้นทุนของโครงการไม่ได้คิดเฉพาะต้นทุนของการก่อสร้างและต้นทุนของการซ่อมแซม บำรุงรักษา และการก่อสร้างทดแทนเมื่อหมดอายุใช้งาน ต้นทุนการสูญเสียสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ และผลกระทบต่อสุขภาพของสาธารณชน

การประเมินต้นทุนและประโยชน์ทางสังคมนี้ จึงเป็นที่ยอมรับและการนำมาใช้ในเวลาที่ต่อ ๆ มา แม้ว่าวิธีการนี้จะมีจุดอ่อนคือเน้นหนักการประหยัดต้นทุน แต่ไม่ใช้การรวมการสร้างมูลค่าทางสังคมทั้งหมดและการประหยัดต้นทุนเป็นเพียงมูลค่าขั้นต่ำ (minimum value) เท่านั้น

(2) การเปรียบเทียบที่มูลค่า (Value-based Method) วิธีการนี้เน้นการทำให้เป็นไปได้ในการวัดมูลค่าที่เปลี่ยนแปลงไปในผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม ซึ่งเป็นจุดที่วิธีแรก คือ Cost price-based Method ไม่ได้กล่าวถึง วิธีการนี้จึงมีความสำคัญสำหรับหน่วยงานภาครัฐที่ผลลัพธ์ของโครงการ คือ การเปลี่ยนแปลง การรับรู้ การยอมรับ ทักษะคิดและทำที่ดีที่สุด คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมซึ่งอย่างน้อยที่สุดของดัชนีชี้วัด คือ สารสนเทศที่มีคุณค่า

แม้ว่าวิธีการตีค่าทั้งสองแบบจะแยกออกจากกันอย่างอิสระ แต่ก็สามารถใช้ร่วมกันได้ โดยกรณีของ (Cost) Price-based Monetization Method ได้ก่อให้เกิดวิธีการในการประเมินงานการก่อสร้างและการดูแลสุขภาพแวดล้อมเอาไว้หลายวิธี ได้แก่ (1) Incurred Losses Method (2) Hedonic Price Method (3) Cost Prevention Method (4) Travelling Costs Method (5) Restoration Costs Method (6) Value-based Monetization Method และ (7) Price Sensitivity Meter

10) การกำกับติดตามและการประมาณการ

การลงทุนในโครงการทางสังคมหรือแผนธุรกิจทางสังคม คือ ความหวังว่าจะเกิดผลตอบแทนในอนาคต การคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจึงควรจะทำอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ด้วยว่า ผลผลิตหรือบริการแต่ละหน่วยก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมอย่างไร จึงจำเป็นต้องมีการทำนายผลที่จะเกิดไว้อีกก่อน และทำการกำกับติดตามโครงการในอนาคต แต่ถ้ามีปัญหาในการพยากรณ์หรือทำนายผลได้อย่างเป็นเหตุเป็นผลก็ไม่ควรพยายามจะทำ

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาในการกำกับติดตามอาจจะเป็น 3 ปี 5 ปี ไปจนถึง 15-20 ปี แล้วแต่ลักษณะของโครงการ และความจำเป็นในการพิสูจน์ผลตอบแทนของการลงทุน แต่โดยทั่วไประยะเวลาเฉลี่ยในการประเมินผลหลังเสร็จสิ้นโครงการ คือ 3-5 ปี

2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความคุ้มค่าในการกิจการภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy)

2.3.1 หลักนิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics)

(1) ความหมาย

นิติเศรษฐศาสตร์ (Law and Economics) หรือเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมาย (Economic Analysis of Law) หมายถึง ศาสตร์ที่ว่าด้วยการศึกษาประเด็นสำคัญทางกฎหมายทฤษฎีกฎหมาย การตีความกฎหมาย การออกแบบกฎหมาย การประเมินคุณค่าของกฎหมาย และผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมของตัวละครที่เกี่ยวข้องและสังคม โดยใช้ระเบียบวิธีหรือวิธีวิทยา (Methodology) ทางเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกเป็นกรอบและเครื่องมือมาตรฐานในการวิเคราะห์⁵¹

⁵¹ ปกป้อง จันวิทย์. นิติเศรษฐศาสตร์. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 ออนไลน์ <http://www.onopen.com/pokpongi/10-02-04/5247> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2558.

(2) นิติเศรษฐศาสตร์กับมิติด้าน “ประสิทธิภาพ”

นิติเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับมิติด้าน “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) ของกฎหมาย ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และมีเป้าหมายเพื่อบรรลุสวัสดิการสังคม (Social Welfare) สูงสุด โดยมองว่า กฎหมายเป็นปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional Factor) ซึ่งส่งผลในการกำกับพฤติกรรมของประชาชนทั่วไป รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ ผู้บังคับใช้กฎหมาย องค์กร และรัฐบาล

กฎหมายในมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์ คือ เครื่องมือในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนในสังคมไปสู่แนวทางที่สังคมพึงปรารถนา (เช่น ให้คนมีพฤติกรรมระมัดระวังเพื่อลดโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุ ออกแบบสัญญาที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ) และป้องปรามยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของสังคม (เช่น การก่ออาชญากรรมด้านต่าง ๆ) ผ่านบทลงโทษทางกฎหมาย ทั้งการลงโทษที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าปรับ และการลงโทษที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การจำคุก การภาคทัณฑ์ การกักบริเวณ และการประหารชีวิต

ก่อนหน้าทศวรรษ 1960 การใช้ระเบียบวิธีทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์ประเด็นคำถามสำคัญทางกฎหมายจำกัดวงแคบอยู่เฉพาะในสาขากฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวพันกับประเด็นคำถามสำคัญทางเศรษฐศาสตร์โดยตรงเท่านั้น เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาดหรือกฎหมายการแข่งขัน กฎหมายบริษัท กฎหมายภาษี กฎหมายสิทธิบัตร และกฎหมายสัญญา เป็นต้น

จวบจนกระทั่งคริสต์ทศวรรษ 1960 บทความวิชาการว่าด้วยการละเมิดและต้นทุนทางสังคม 2 ชิ้น ได้แก่ Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts ของ Guido Calabresi (1961) และ The Problems of Social Cost ของ Ronald Coase (1960) ได้กลายเป็นหลักไมล์ตั้งต้นที่สำคัญในการนำทฤษฎีการนิเทศศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เข้าสู่ยุคใหม่ของการศึกษาวิเคราะห์ที่มีลักษณะผสมผสานระเบียบวิธีและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้ากับประเด็นคำถามทางกฎหมายในทุกสาขาอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายละเมิด กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง แม้กระทั่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ นับเป็นการก้าวสู่ยุคของ “นิติเศรษฐศาสตร์” อย่างเต็มตัว และมีการพัฒนาองค์ความรู้ในด้านนี้อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเรื่อยมา

คำถามทางกฎหมายที่นิติเศรษฐศาสตร์พยายามค้นหาคำตอบมีอยู่ 3 ระดับ ได้แก่

1) เหตุผลเบื้องหลังของกฎหมาย เป็นการพยายามอธิบายระบบเหตุผลและทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของกฎหมายฉบับนั้น ๆ รวมถึงความจำเป็นในการมีอยู่ของกฎหมาย และกระบวนการได้มาซึ่งกฎหมาย เช่น การเจรจาต่อรองในขั้นตอนการออกกฎหมายระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือระหว่างสมาชิกรัฐสภา

2) ผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมของตัวละครที่เกี่ยวข้อง และต่อสังคม เป็นการพยายามอธิบายและคาดการณ์ผลกระทบของกฎหมาย (เช่น การเพิ่มบทลงโทษ) ต่อพฤติกรรมของผู้คน องค์กร และสังคม โดยการสร้างแบบจำลองเชิงทฤษฎีซึ่งพยายามอธิบายพฤติกรรมของคนและรูปแบบของปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลทางสถิติ และทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยวิธีการทางสถิติหรือเศรษฐมิติ (Econometrics)

3) ข้อสมมติพื้นฐานของนิติเศรษฐศาสตร์มาตรฐานก็คล้ายกับเศรษฐศาสตร์ นั่นคือ สมมติว่า คน ไม่ว่าจะเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้ ตลอดจนอาชญากร ล้วนมีความเป็นสัตว์เศรษฐกิจ มีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ และตอบสนองต่อสิ่งจูงใจ แต่ละคนตัดสินใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่

ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยเลือกทางที่ทำให้ตนได้รับผลประโยชน์สูงสุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่ตนเผชิญ เมื่อพฤติกรรมของคนและปฏิสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมมีลักษณะคงเส้นคงวา และมีระเบียบแบบแผนชัดเจนเช่นนี้แล้ว เราจึงสามารถทำนายพฤติกรรมสนองตอบการออกหรือปรับเปลี่ยนกฎหมาย และคาดการณ์ผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ได้อย่างแน่นอนและมั่นคงระดับหนึ่ง

(3) การออกแบบกฎหมายที่พึงปรารถนา

การออกแบบกฎหมายเป็นการพยายามออกแบบกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การปรับพฤติกรรมของผู้คนให้ดีขึ้น ยกตัวอย่างเช่น หากต้องการลดการทุจริตคอร์รัปชันในวงการการเมือง ควรออกแบบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อลงโทษนักการเมืองทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร หลักคิดทางเศรษฐศาสตร์คือ ต้องเพิ่มต้นทุนของการคอร์รัปชันให้สูงขึ้นอย่างมาก เช่น เพิ่มบทลงโทษให้หนักขึ้น เพิ่มโอกาสในการจับคนผิดมาลงโทษ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้หนักการเมืองที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจและมีเหตุมีผลทางเศรษฐศาสตร์ เลือกที่จะไม่โกงเพราะไม่คุ้มค่า

ความเข้าใจเรื่องผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมของตัวละครที่เกี่ยวข้องและสังคม จะช่วยให้กระบวนการออกแบบหรือแก้ไขกฎหมาย เพื่อผลิตสร้าง “กฎหมายที่ดี” มีคุณภาพและครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนเป็นการปฏิรูปกฎหมายที่มีหลักวิชาและข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานความรู้ อยู่เบื้องหลัง ทั้งนี้ กฎหมายและระบบกฎหมายที่พึงปรารถนาของนักเศรษฐศาสตร์ คือ กฎหมายและระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ใช้ทรัพยากรของสังคมอย่างคุ้มค่า สามารถบรรลุความยุติธรรมตามมาตรฐานที่พึงปรารถนาโดยมีต้นทุนต่อสังคมต่ำที่สุด หรืออย่างรวดเร็วที่สุด เป็นต้น กฎหมายและระบบกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจักลดทอนระดับสวัสดิการสังคมลง

การให้ความสำคัญกับมิติด้าน “ประสิทธิภาพ” ของนิติเศรษฐศาสตร์ มิได้หมายถึง การต้องแลกมาด้วย “ความยุติธรรม” ที่ลดลง ประสิทธิภาพในที่นี้เป็น “ประสิทธิภาพ ภายใต้/ควบคุม ความยุติธรรม” กล่าวคือ ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมต้องมีคุณภาพ มีมาตรฐาน มีความเป็นธรรมต่อคู่กรณีทุกฝ่าย เป็นหลักยึดมั่นสำคัญ แล้วจึงพิจารณาว่า ภายใต้ระดับมาตรฐานแห่งความยุติธรรมที่สังคมพึงปรารถนา จะออกแบบกฎหมาย ระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม อย่างไรให้มีประสิทธิภาพที่สุด

2.3.2 หลักความคุ้มค่า (Cost - effectiveness or Economy)

หลักความคุ้มค่า (Cost - effectiveness or Economy) เป็นองค์ประกอบ 1 ใน 6 ของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

หลักความคุ้มค่าเป็นหลักการที่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด อันเป็นผลจากการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

(1) การประหยัด หมายถึง การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน และการมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล และมีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

(3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย การมีการเน้นผลงานด้านบริการ การมีการประเมินผลการทำงาน และผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

หลักความคุ้มค่าจึงเป็นกลไกที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการซึ่งสามารถวัดผลได้ และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไป หลักการในเรื่องนี้จึงนำมาบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 21 มาตรา 22 และมาตรา 23 โดยมีสาระสำคัญต่อไปนี้

(1) ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น (มาตรา 21)

(2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่า ภารกิจใดสมควรทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย (มาตรา 22)

(3) การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว (มาตรา 23)

ในการพิจารณาว่าการบริหารราชการหรือการดำเนินภารกิจใด ๆ จะมีประสิทธิภาพหรือไม่ นั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้น โดยต้องมีข้อมูลพื้นฐานของผลงานที่เกิดขึ้นจริงของส่วนราชการแต่ละหน่วยมาเทียบกับเป้าหมาย หรือประมาณการที่กำหนดไว้เทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมี **หลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะขึ้น** ไว้ในชัดเจนโดยบัญชีต้นทุนต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงต้นทุนตัวเงินและทรัพย์สินที่มีการนำไปใช้ในการปฏิบัติภารกิจโดยตรง และต้นทุนอื่นที่มีใช้ตัวเงินแต่แฝงอยู่ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ซึ่งสัมพันธ์กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่อง การที่มีข้อมูลที่ครบถ้วนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่แท้จริง จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานในภาพรวม และเป็นเครื่องวัดถึงความคุ้มค่าของผลงานที่เกิดขึ้นได้ เมื่อทราบถึงต้นทุนการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว ย่อมนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายเพื่อการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนราชการ และการคำนึงถึงการใช้จ่ายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะตามที่บัญญัติในมาตรา 21 นี้ ส่วนราชการจะมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเมื่อกรมบัญชีกลางได้วิเคราะห์และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการนำไปเป็นฐานในการคำนวณกับภารกิจของส่วนราชการนั้นแล้ว เมื่อมีหลักเกณฑ์เกิดขึ้น ส่วนราชการต้องจัดทำรายการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของตน แจ้งให้สำนักงานงบประมาณกรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ นอกจากนี้ รายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะยังสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของแต่ละส่วนราชการ ฉะนั้น การเปรียบเทียบรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่เป็นประเภทหรือมีคุณภาพ หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อทราบว่า ต้นทุนที่แท้จริงของงานควรจะเป็นเท่าใด และถ้าส่วนราชการใดมีรายจ่ายในงานเช่นเดียวกันนั้นสูงกว่าส่วนราชการอื่น ๆ ส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ดำเนินการลดรายจ่ายลงโดยจัดทำเป็นแผนการลดรายจ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับรายจ่ายมาตรฐาน

ในส่วนของการประเมินความคุ้มค่าตามที่กำหนดในมาตรา 22 นั้น เป็นการวิเคราะห์การดำเนินการภารกิจของแต่ละส่วนราชการที่ได้ดำเนินการไปว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้นเทียบได้กับการใช้ทรัพยากรในอัตราที่สมดุลกันหรือไม่ ทั้งนี้ ในการประเมินนั้นต้องไม่คำนึงแต่เฉพาะประโยชน์หรือรายจ่ายที่คำนวณเป็นตัวเงินได้เท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของสังคมที่ได้รับจากภารกิจนั้นและประโยชน์ด้านอื่นที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินด้วย เพราะภารกิจของภาครัฐนั้นมีใช้กระทำเพื่อแสวงหากำไร แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน การวัดความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจด้านเดียวจะไม่ครอบคลุมถึงภารกิจภาครัฐทั้งหมด ซึ่งแม้ว่าบางเรื่องจะไม่เกิดความคุ้มค่าแต่เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อการรักษาความปกติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม เช่นนี้ก็ยังเป็นภารกิจที่ต้องกระทำต่อไป การประเมินความคุ้มค่าจึงเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการปฏิบัติงาน ถ้างานใดประโยชน์ได้รับมีเล็กน้อยหรือไม่ก็อาจพิจารณาเลิกภารกิจนั้นหรือนำไปรวมกับภารกิจอื่นที่ได้ผลอย่างเดียวกัน หรืองานใดมีประโยชน์ควรจะดำเนินการต่อไปแต่การลงทุนมีมูลค่าสูงมาก อาจแสดงให้เห็นถึงความไม่คุ้มค่า และสมควรต้องปรับเปลี่ยนวิธีการให้เหมาะสมและยังรักษาประโยชน์ไว้อย่างเดิม

การดำเนินการในส่วนนี้กำหนดให้เป็นหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณที่จะรวบรวมข้อมูลจากส่วนราชการและทำการประเมินความคุ้มค่าเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดแนวทางการจัดทำภารกิจของส่วนราชการต่อไป

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในมาตรา 23 นั้น มุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่มุ่งจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาหลายครั้งเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียงในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการละทิ้งงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ซึ่งทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้นไป ฉะนั้น หลักการใหม่จึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีกระบวนการที่ง่ายและรวดเร็วสามารถนำของที่จัดซื้อจัดจ้างมาให้บริการได้ ไม่เกิดภาระแก่ประชาชนที่ต้องรอคอยการได้รับบริการ และจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำสิ่งนั้นมาใช้ประโยชน์ด้วย ซึ่งอาจจะเทียบได้กับการซื้อของมาตรฐานทั่วไปที่มีราคาถูกแต่ต้องมีการซ่อมแซมบ่อยกับการซื้อของที่มีคุณภาพสูงกว่า แต่มีอายุใช้งานได้ยาวกว่าโดยไม่ต้องซ่อมแซม เช่นนี้การคำนวณความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรอย่างหลังอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า ก็ควรเลือกอย่างหลัง

อย่างไรก็ตาม ความในมาตรา 23 นั้นมีขึ้นเพื่อให้เป็นหลักการ และส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีหน้าที่ไปปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องหลักการนี้ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่าต่อไป

2.3.3 ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ⁵²

(1) ความหมาย

ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ หมายถึง การดำเนินการของส่วนราชการที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและงบประมาณที่ต้องใช้ และการดำเนินการนั้นมีการปฏิบัติที่บรรลุเป้าหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด ใช้งบประมาณต่ำ การดำเนินนั้นเปิดเผยและเที่ยงธรรม สะดวกรวดเร็ว มีความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนและบรรลุภารกิจของรัฐ

(2) ความสำคัญ

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้นำแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

(3) การประเมินความคุ้มค่าในมิติต่าง ๆ⁵³

ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจรัฐจึงเป็นการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการที่มีประสิทธิภาพ ก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยมีประเด็นในการประเมินความคุ้มค่าใน 3 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และมิติผลกระทบ⁵⁴

1) มิติประสิทธิภาพ (Efficiency)

มิติประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การประเมินความเหมาะสมสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรและกระบวนการทำงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาจากผลผลิตเทียบ

⁵² อาจารย์บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. ออนไลน์ ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า (<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>) เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2558.

⁵³ วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ,โครงการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและการจัดทำรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะ, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551) หน้า 3 – 7.

⁵⁴ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6

กับต้นทุนทั้งหมด การจัดหาทรัพยากรที่ได้มาตรฐาน มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม รวมทั้งมีกระบวนการทำงานที่ประหยัดทรัพยากร ทั้งนี้ ตัวชี้วัดมี 2 ด้าน ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิต และการประหยัด

1. ประสิทธิภาพการผลิต หมายถึง ความสอดคล้องของการใช้ทรัพยากรที่เป็นปัจจัย (Input) กระบวนการดำเนินการ (Process) และผลผลิต (Output) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของภารกิจ ซึ่งประเด็นในการพิจารณาแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลัก ดังนี้

1.1 ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม เช่น การผลิตผลผลิตโดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าแผนที่กำหนด หรือผลิตภาพ ((**Productivity** : อัตราการผลิต หรือสมรรถนะในการผลิตที่สามารถวัดได้จากอัตราส่วนระหว่าง Input (สิ่งป้อนเข้า) กับ Output (ผลที่ได้)) ของการใช้ปัจจัยการผลิตสูงกว่าแผนที่กำหนด

1.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน เช่น การมีทางเลือกอื่น ๆ ในการดำเนินงาน การปรับปรุงวิธีการทำงานที่มีอยู่ การใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร การลดต้นทุนปัจจัยการผลิต เป็นต้น

1.3 ระบบการจัดการและการปฏิบัติงาน เช่น การจัดทำแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร ระบบและกระบวนการในการทำงาน การดำเนินการตรวจสอบและควบคุม เป็นต้น

1.4 สิ่งแวดล้อมในการทำงาน เช่น การเห็นความสำคัญของประสิทธิภาพ การมุ่งเน้นลูกค้าและการบริการ การมีความเชื่อถือได้ การมีระบบให้กำลังใจและประกาศความดีความชอบ การปฏิบัติงานในแนวทางที่มาจากความเห็นชอบร่วมกัน เป็นต้น

2. การประหยัด หมายถึง การได้รับทรัพยากรในปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมด้วยต้นทุนที่ต่ำสุด ซึ่งประเด็นในการประเมิน อาทิ การลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจ และค่าใช้จ่ายในการจัดทำปัจจัยการผลิต เป็นต้น

2) มิติประสิทธิผล (Effectiveness)

มิติประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการประเมินการบรรลุประสิทธิผลหรือเป้าหมายของการปฏิบัติภารกิจ โดยเปรียบเทียบกับผลที่รับรู้ว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดหวังก่อนดำเนินการหรือไม่ โดยมีตัวชี้วัด 2 ด้าน คือ

1. การบรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง การเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติภารกิจ เทียบกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในกรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อประเมินระดับความสำเร็จในการทำงานว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้เพียงใด รวมทั้งการประเมินด้วยการบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติภารกิจนั้น มีค่าใช้จ่ายเท่าใด หรือเรียกว่าประสิทธิผลของค่าใช้จ่าย (Cost-effectiveness)

ในกรณีที่สามารถประเมินความคุ้มค่าที่เปรียบเทียบกับ Cost ได้แก่ Benefit - Cost Ratio ในกรณีกระทรวงด้านเศรษฐกิจ หรือ Cost-Effectiveness ในกรณีกระทรวงด้านสังคม

2. ความพึงพอใจ หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ โดยผู้ประโยชน์ อาจหมายถึง ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับประโยชน์

โดยตรง ซึ่งการวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้ใช้ประโยชน์จากผลผลิตและบริการนั้น ๆ วัดทั้งในด้านคุณภาพผลผลิตและการให้บริการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับบริการ

3) มิติผลกระทบ (Impact)

มิติผลกระทบ (Impact) หมายถึง ผลอันสืบเนื่องจากการปฏิบัติภารกิจ ทั้งที่คาดหวังหรือตั้งใจ และไม่ได้คาดหวัง ทั้งที่เกิดขึ้นระหว่างและภายหลังการปฏิบัติภารกิจ ที่อาจกระทบต่อการพัฒนาในมิติอื่น หรือการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานอื่น หรือประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มอื่นทั้งในและนอกพื้นที่ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ครอบคลุมถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ ในมิติที่สามารถประเมินในรูปตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงผลกระทบในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐด้วย ซึ่งมีประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. **ผลกระทบต่อประชาชน** ได้แก่ ผลกระทบที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ที่เป็นประโยชน์และความพึงพอใจ เช่น การมีงานทำและการเพิ่มรายได้ให้ประชาชน การพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตประชาชน หรือผลกระทบทางลบ เช่น การสูญเสียอาชีพ/ทรัพย์สิน การเจ็บป่วยจากมลภาวะที่เกิดจากการดำเนินภารกิจ

2. **ผลกระทบทางสังคม** ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่สังคมจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ชุมชน และการสร้างความเป็นธรรมให้สังคม

3. **ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม** ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐ เช่น ด้านมลภาวะ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ และด้านภูมิสถาปัตยกรรม

4. **ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ** ได้แก่ ผลกระทบต่อรายได้ประชาชาติ/การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การสร้างความเป็นธรรมและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ระดับราคาสินค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลการคลัง การก่อกวนเสถียรภาพ) และการกระจายรายได้

5. **ผลกระทบด้านอื่น ๆ** เช่น ด้านการเมือง และความมั่นคงของประเทศ

(4) หลักเกณฑ์ในเรื่องความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ⁵⁵

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐไว้ ดังนี้

⁵⁵ วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ, โครงการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและการจัดทำรายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 3 – 7.

1. การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาในการทำงานและงบประมาณที่ต้องใช้

ความคุ้มค่าในภารกิจของรัฐ ส่วนราชการจะต้องกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการและงบประมาณที่จะต้องใช้ในแต่ละงานหรือโครงการ โดยต้องเผยแพร่ให้ข้าราชการและประชาชนทราบ

2. หลักความคุ้มค่า

งานบริการสาธารณะต้องเกิดความคุ้มค่า โดยส่วนราชการจะต้องจัดทำบัญชีต้นทุน และต้องคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะ พร้อมทั้งรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ ถ้างานบริการสาธารณะใดของส่วนราชการใดมีรายจ่ายสูงกว่ารายจ่ายของงานประเภทและคุณภาพเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันของส่วนราชการอื่น จะต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายเสนอต่อสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณ จะร่วมกันประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐที่ส่วนราชการดำเนินการอยู่ แล้วรายงาน คณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าภารกิจใดสมควรจะได้ดำเนินการต่อไปหรือยุบเลิก และจะเป็นประโยชน์ในการจัดทำงบประมาณในปีต่อไป

การประเมินความคุ้มค่ายังรวมถึงประโยชน์หรือผลเสียทางสังคมและประโยชน์หรือผลเสียซึ่งไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

3. ความโปร่งใส

การจัดซื้อหรือจัดจ้างจะต้องเปิดเผยและเที่ยงธรรม ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างที่ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ การจัดซื้อหรือจัดจ้างไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป

4. ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบส่วนราชการอื่น ที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด จะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด ขั้นตอนการปฏิบัติไว้ และขั้นตอนการปฏิบัตินั้นต้องใช้เวลาเกินสิบห้าวัน ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ ประกาศกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ให้ส่วนราชการอื่นทราบ

ถ้าส่วนราชการที่มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด หากเกิดความเสียหายขึ้น ให้ถือว่าข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องและหัวหน้าส่วนราชการนั้นประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน

นอกจากนี้ การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้น ๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัย ให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น

ในการพิจารณาเรื่องใด ๆ โดยคณะกรรมการที่ไม่ใช่การวินิจฉัยปัญหาด้านกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการมีมติแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการจะมีได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วย

5. ความรับผิดชอบ

โดยปกติการสั่งราชการจะสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น สามารถจะสั่งราชการด้วยวาจา แต่ผู้รับคำสั่งต้องบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและเมื่อปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้วให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวข้องดังกล่าว เนื่องจากผลการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลตอบแทนทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และสังคม หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ ผลตอบแทนทางการเงินและผลตอบแทนทางสังคม จึงทำให้ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลได้และผลเสียที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมว่า การดำเนินคดีพิเศษก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ และ/หรือผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบต่อสังคม ดังนั้น การคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment) จึงเป็นหลักการคำนวณความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษได้ถูกต้องและสอดคล้องกับภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษมากที่สุด ร่วมกับการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) เป็นหลัก และสำหรับการคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI – Return on Investment) ในภาพรวม ซึ่งเป็นเพียงการแสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนที่คำนวณเป็นตัวเงินได้ แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงผลตอบแทนในมิติอื่น ดังจะกล่าวในบทต่อไป

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 ความคุ้มค่าของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย

จากผลการสำรวจผ่านแบบสอบถามของ วินัย อาจคงหาญ และคณะ⁵⁶ ซึ่งได้ทำการสำรวจกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่ง ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี ศาลจังหวัดชลบุรี ศาลจังหวัดอุบลราชธานี และศาลจังหวัดเชียงราย จำนวน 421 คน พบว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลมีความคุ้มค่าด้านเวลาอย่างชัดเจน เห็นได้สถิติในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นศาลใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 3 เดือนต่อหนึ่งคดี ในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลใช้ระยะเวลาเฉลี่ยประมาณ 11 เดือนต่อหนึ่งคดี นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างที่ตอบ

⁵⁶ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. *นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย*. สนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2554. และรายงาน: ความคุ้มค่าของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทย กับแนวทางการสร้างแรงจูงใจในประเทศอังกฤษ ออนไลน์ <http://v-reform.org/v-report/worthy-of-mediation-in-thailand-and-incentive-design-in-england/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2559.

แบบสอบถามร้อยละ 49.5 และ 34 ยังระบุว่าสามารถไกล่เกลี่ยคดีได้สำเร็จตั้งแต่การนัดหมายครั้งแรกและครั้งที่สองตามลำดับ

ส่วนความคุ้มค่าด้านค่าใช้จ่าย พบว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยคดีมีค่าใช้จ่ายประมาณ 10,267 บาทต่อคดี ในขณะที่กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในชั้นศาลมีค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยประมาณ 129,888 บาทต่อคดี ดังนั้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้คู่ความได้ถึง 119,621 บาทต่อคดี และมีผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประหยัดค่าใช้จ่ายสูงกว่าต้นทุนที่ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถึง 11.65 เท่า

ในส่วนคดีอาญา สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ ประเมินการจากแบบจำลองว่าหากมีการกำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นในคดีอาญาที่ยอมความกันได้ 7 ฐานความผิด ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้า เพศ เสรีภาพและชื่อเสียง (แต่ไม่รวมหมิ่นประมาท) ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก ทำให้เสียทรัพย์ และบุกรุก แล้วสมมติให้สามารถตกลงกันได้ร้อยละ 50 ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท จะส่งผลให้ต้นทุนเฉลี่ยที่รัฐต้องแบกรับในคดีฐานความผิดเหล่านี้ ลดลงจาก 76,612 บาท เหลือ 62,593 บาทต่อคดี ที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลชั้นต้น ส่งผลให้ลดต้นทุนของกระบวนการยุติธรรมที่รัฐต้องแบกรับไว้ได้ประมาณ 520 ล้านบาทต่อปี

นอกจากความคุ้มค่าในแง่เวลาและค่าใช้จ่าย กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังสร้างความคุ้มค่าโดยอ้อมผ่านการแบ่งเบาภาระคดีจากศาลซึ่งเป็นช่องทางที่ใช้เวลานานและมีค่าใช้จ่ายสูงมาก โดยจากการสำรวจสถิติคดีของศาลยุติธรรมระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2547 พบว่าเฉลี่ยปีหนึ่ง ๆ มีคดีที่พิจารณาในชั้นศาลปีละ 349,012 คดี ในจำนวนนี้เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถึงปีละ 87,379 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 25 ของจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล และสามารถไกล่เกลี่ยสำเร็จถึงปีละ 36,690 คดีต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 11 ของจำนวนคดีที่พิจารณาในชั้นศาล

แนวทางการสร้างแรงจูงใจให้คู่พิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศ

อังกฤษ

กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศอังกฤษมีจุดเด่นสำคัญคือการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ค่าใช้จ่ายที่ชำระแทนผู้ชนะคดี” เพื่อสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการ และมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้มีผู้มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยมีรายละเอียดดังนี้

- การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาค่าใช้จ่ายชำระแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่ชำระแทนผู้ชนะคดีของประเทศอังกฤษ บังคับว่าในการพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ผู้แพ้คดีต้องชำระแทนผู้ชนะคดี ศาลจะต้องพิจารณาถึงพฤติกรรมการและความพยายามในการระงับข้อพิพาทของคู่ความตั้งแต่อีก่อนและระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล

ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพราะคู่ความจะเกิดความตระหนักว่าหากแพ้คดีในท้ายที่สุด แต่ได้พยายามดำเนินการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางเลือกซึ่งรวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก็อาจได้รับการลดหย่อนค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระแทนผู้ชนะคดี ในทางกลับกัน หากชนะคดีแต่ไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าสู่กระบวนการทั้งที่น่าจะตกลงกันได้ ศาลก็

อาจลดจำนวนค่าใช้จ่ายชำระแทนที่ฝ่ายแพคคีต้องจ่าย เนื่องจากถือว่าค่าใช้จ่ายเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นต้นทุนที่ผู้ชนะคดีก่อขึ้นเอง

ประเด็นเรื่องค่าชำระคดีนี้ถือเป็นเรื่องใหญ่สำหรับคู่ความ เพราะระบบ “The English Rule” ในประเทศอังกฤษกำหนดให้ผู้แพคคีต้องรับผิดชอบชำระค่าใช้จ่ายการดำเนินคดีทั้งหมดให้แก่ผู้ชนะคดี ซึ่งหลายกรณีพบว่าค่าใช้จ่ายชำระแทนดังกล่าวสูงกว่าจำนวนเงินที่คู่ความเรียกร้องในคดีอย่างมหาศาล

ที่ผ่านมาศาลไทยเองก็มีแนวทางในทำนองเดียวกับที่กล่าวไปข้างต้น ได้แก่แนวทางการคืนค่าขึ้นศาลให้คู่ความที่ตกลงกันได้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกำหนดจำนวนเงินตามดุลพินิจ เช่นคืนร้อยละ 75 ของค่าขึ้นศาลเป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดแรงจูงใจในลักษณะนี้เป็นการกำหนดที่ยึดโยงกับ “ผลของการไกล่เกลี่ย” กล่าวคือ คู่ความจะได้ผลประโยชน์ก็ต่อเมื่อตกลงกันได้เท่านั้น แตกต่างจากประเทศอังกฤษที่ศาลจะพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายชำระแทนโดยดูที่ความพยายามและการให้ความร่วมมือของคู่ความในกระบวนการ ไม่ใช่ผลลัพธ์

นอกจากนี้ ที่ผ่านมาศาลไทยเองก็มีแนวทางให้ผู้แพคคีชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ชนะคดี โดยเฉพาะในส่วนค่าทนายความ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจำนวนเงินที่ศาลกำหนดมักไม่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายจริง จึงไม่อาจสร้างแรงจูงใจได้เท่ากรณีประเทศอังกฤษ

- การกำหนดอัตราค่าตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีผู้ไกล่เกลี่ยมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย

ข้อพิพาท

ศาลประเทศอังกฤษกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยโดยเก็บจากค่าบริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาท เช่น หากทุนทรัพย์พิพาทน้อยกว่า 5,000 ปอนด์ จะเก็บค่าบริการ 250 ปอนด์ หรือหากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 15,000-50,000 ปอนด์ จะเก็บค่าบริการ 750 ปอนด์ เป็นต้น การกำหนดเช่นนี้ต่างจากในประเทศไทยที่ค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยมีลักษณะเป็น “สินน้ำใจ” มากกว่าจะเป็นค่าตอบแทนจริง ๆ เพราะไม่ได้สัดส่วนกับภาระงาน ความเครียด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

การกำหนดค่าบริการที่ชัดเจนข้างต้น ส่งผลให้ประเทศอังกฤษสามารถสนับสนุนให้หน่วยงานผู้ให้บริการไกล่เกลี่ยภายนอก (Service Providers) เช่น ศูนย์การระงับข้อพิพาทแบบมีประสิทธิภาพ (Centre for Effective Dispute Resolution) เข้ามาดำเนินงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแทนรัฐบางส่วน (Outsourcing)

นอกจากนี้ ศาลประเทศอังกฤษยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาทอีกด้วย โดยหากทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน 5,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 2 ชั่วโมง หากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 5,000 - 15,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 3 ชั่วโมง และหากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 15,000 - 50,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 4 ชั่วโมง

กล่าวได้ว่าการกำหนดต้นทุนค่าตอบแทนและระยะเวลาที่เคร่งครัดนั้น นอกจากต้องการจูงใจให้ผู้ไกล่เกลี่ยยินดี “รับงาน” อีกส่วนหนึ่งยังเกิดจากแนวคิดที่ต้องการให้คู่ความตระหนักว่าต้องใช้บริการให้คุ้มค่ากับค่าบริการที่เสียไป

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศอังกฤษเรียกเก็บค่าบริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาทดังกล่าว ส่งผลให้คดีที่เข้าสู่กระบวนการมีแนวโน้มเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์พอสมควร แตกต่างจากประเทศไทยที่ผู้เข้าสู่กระบวนการไม่ต้องเสียค่าตอบแทนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล ทำให้สัดส่วนคดีที่เข้าสู่กระบวนการมักมีทุนทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวงคือไม่เกิน 300,000 บาท

จากการสำรวจที่กล่าวไปทั้งหมดในตอนนี้อย่างกล่าวได้ว่าการสนับสนุนการยกระดับกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาททั้งในเชิงปริมาณ เช่น เพิ่มจำนวนผู้ไกล่เกลี่ย สถานที่ หรืองบประมาณ และเชิงคุณภาพ เช่น การยกระดับความรู้ความสามารถและศักดิ์ศรีวิชาชีพของผู้ไกล่เกลี่ยและการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนให้เพียงพอต่อความต้องการ ถือเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า เนื่องจากช่วยประหยัดต้นทุนการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนทั้งในแง่ค่าใช้จ่ายและเวลา และช่วยเบี่ยงเบนคดีจากศาลซึ่งเป็นช่องทางที่มีต้นทุนการดำเนินการสูงกว่ามาก

นอกจากนี้ ควรมีการศึกษาแนวทางประยุกต์ใช้มาตรการจูงใจให้ข้อพิพาทบางประเภทต้องเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินในชั้นศาล เช่น ในกรณีข้อพิพาททางอาญาในความผิดต่อส่วนตัวบางประเภท เนื่องจากปัจจุบันข้อพิพาทจำนวนมากอาศัยช่องทางการฟ้องร้องคดีเหล่านี้ เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ต่อรองกันมากกว่าต้องการให้ศาลพิจารณาคัดสินคดีความจริง ๆ เช่น การฟ้องร้องหมิ่นประมาท เป็นต้น ดังนั้น แนวทางดังกล่าวจะเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการลดภาระคดีอาญาของศาล

2.4.2 การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

นิคม สุวรรณรุ่งเรือง (บทสรุปผู้บริหาร, 2558) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อศึกษาความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษและหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากตั้งแต่ปี 2547 – 2557 กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในการสอบสวนคดีพิเศษที่สำคัญ ๆ จำนวนมาก ที่แม้การดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวจะมีมูลค่าของคดีจำนวนมากก็ตาม สาธารณชนมักจะมีคำถามอยู่เสมอว่าการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความคุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายงบประมาณที่รัฐได้รับจัดสรรให้ในแต่ละปีหรือไม่ จึงกำหนดประเด็นการศึกษานี้ว่า “จะเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษและให้สามารถลดข้อสงสัยของสาธารณชนได้ควรเป็นอย่างไร” โดยการศึกษาเก็บข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษาความคุ้มค่าได้ใช้วิธีการคำนวณความคุ้มค่าตามหลัก ROI: Return on Investments

ผลการศึกษาพบว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินคดีพิเศษที่สอบสวนเสร็จแล้ว รวมจำนวน 1,502 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 82.75 ในจำนวนนี้เป็นคดีพิเศษที่มีมูลค่าความเสียหายหรือผลประโยชน์ของรัฐ เอกชน ประชาชน ได้จำนวน 191,650.110 ล้านบาท เมื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการลงทุน (ROI) พบว่า มีอัตราความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษ (ROI (%)) คิดเป็นร้อยละ 57,312.58 และเมื่อศึกษาต้นทุนที่แท้จริงในการดำเนินคดี พบว่า มีต้นทุนต่อหน่วยคดีละ 156,866 บาท

สำหรับการศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุปัญหาของการเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อหาแนวทางการแก้ไขและแนวทางการพัฒนา โดยใช้แนวคิด 5M McKinney 7-S framework และการขับเคลื่อนนโยบายและแนวทางการพัฒนาไปสู่การปฏิบัติใช้แนวคิด ERIC-SAP ที่มีผลการแก้ไขปัญหาและพัฒนา รวมถึงการขับเคลื่อนการปฏิบัติโดยสรุปดังนี้

(1) ปรับปรุงกฎหมายและปรับโครงสร้างคณะกรรมการคดีพิเศษ ควรมีตำแหน่งทางการเมืองนั่งเป็นประธานกรรมการหรือไม่ หรือให้มีเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิกับข้าราชการประจำ ซึ่งการสร้าง

ความโปร่งใสในการรับเรื่องเป็นคดีพิเศษว่าจะปลอดจากการแทรกแซงจากการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม

(2) กำหนดระเบียบและแนวทางปฏิบัติการรับเรื่องสำนวนคดีพิเศษ ตามลักษณะความผิดท้ายพระราชบัญญัติและข้อสั่งการปฏิบัติใช้หลักนิติวิธี ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) รวมถึงวิธีการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ที่ชัดเจนมากขึ้น ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 รวมถึงปฐมบทของเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษและพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ

(3) การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของอาชญากรรมสมัยใหม่ และภารกิจตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบเพิ่มขึ้น เช่น การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

(4) การกำหนดยุทธศาสตร์ขององค์กร ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การเพิ่มประสิทธิภาพ เสริมสร้างความคุ้มค่าในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ และระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเข้ม มุ่งผลสัมฤทธิ์สูง ยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลกับผลสัมฤทธิ์การดำเนินคดีพิเศษให้มีความสมดุลเหมาะสม ยุทธศาสตร์การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์พิเศษไว้ในแผนพัฒนายุทธศาสตร์กรมสอบสวนคดีพิเศษ ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านคดีพิเศษ และข้อมูลเพื่อการบริหารการตัดสินใจ

(5) การพัฒนาบุคลากรและการบริหารงานบุคคล การรับโอนบุคคลกำหนดที่สายงานขาดแคลน ดำเนินการด้วยความโปร่งใส และเป็นธรรม การคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับตำแหน่ง ต้องใช้หลักคุณธรรม วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์การดำเนินงานและสมรรถนะ ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบหลัก ให้มีการจัดทำแผนอัตรากำลังระยะยาว ระยะ 5 ปี ระยะ 10 ปี วิเคราะห์และจัดทำแผนพัฒนารายบุคคลของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และจัดทำแผนพัฒนาบุคคลเป็น Scorecard การพัฒนาบุคลากร หลักสูตรการบริหารคดีพิเศษ เป็นระดับพื้นฐาน กลาง สูง และหลักสูตรความเชี่ยวชาญเฉพาะชั้นสูง ส่งเสริมให้ไปเรียนรู้การอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวกับเครื่องมือของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

(6) การสร้างนวัตกรรมสมัยใหม่เกี่ยวกับเครื่องมืออุปกรณ์พิเศษ การส่งเสริมการพัฒนา และวิจัยสร้างนวัตกรรมใหม่ในการสืบสวนสอบสวน สร้างรูปแบบการพัฒนาระบบข้อมูลสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษให้ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งการสืบสวนสอบสวนและการบริหารสั่งการของผู้บริหาร สร้างศูนย์ข้อมูลสารสนเทศสำหรับการสืบสวนสอบสวนที่จำเป็นของตนเอง

(7) การสร้างความร่วมมือกับภาคีภาครัฐ เอกชน ประชาชน ทั้งในและต่างประเทศ พัฒนาความร่วมมือสถาบันการศึกษา หน่วยงานทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับการพัฒนาเครื่องมือพิเศษ อุปกรณ์พิเศษ พัฒนาความร่วมมือกับหน่วยงานที่เป็นเจ้าของข้อมูล และการจัดทำ MOU ความร่วมมือสนับสนุนระหว่างหน่วยงาน จัดกิจกรรมโครงการประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกรมสอบสวนคดีพิเศษกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานเจ้าของข้อมูล โดยเฉพาะการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนในการเป็นหุ้นส่วนในการป้องกันและเฝ้าระวังการเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ และสื่อมวลชนในการแจ้งเตือนภัยอาชญากรรมแก่ประชาชน

(8) การจัดการความรู้ นอกจากการฝึกอบรมในระบบหลักสูตรแล้ว การพัฒนากรมสอบสวนคดีพิเศษให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การจัดการความรู้จากผู้เชี่ยวชาญ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ รุ่นพี่สู่บุคลากรรุ่นใหม่ พัฒนาความเชี่ยวชาญผู้ปฏิบัติงาน แบบทฤษฎีแม่ไก่ พี่เลี้ยง พี่สอนน้อง และ learning by doing

(9) การเสริมสร้างคุณธรรมตามหลักค่านิยมร่วม “เกียรติศักดิ์ เชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์” โดยสร้างจิตสำนึกของความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใสและความคุ้มค่า ในการใช้จ่ายงบประมาณและการมีส่วนร่วม ในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มี “เกียรติศักดิ์ เชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์”

อย่างไรก็ดี การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ยังมีความเสี่ยงที่เผชิญอยู่ ได้แก่ ความเสี่ยงเรื่องการแทรกแซงทางการเมืองที่มีผลต่อการบริหารงานของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ความเสี่ยงเรื่องปริมาณคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ สามารถคาดการณ์จำนวนที่เข้าสู่การพิจารณาว่าเป็นคดีพิเศษ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของอาชญากรรม ความเสี่ยงในการบริหารงบประมาณ และความเสี่ยงในการดำเนินคดีพิเศษที่ไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชน

ผลการศึกษานี้ นอกเหนือจากการบรรลุตามประเด็นปัญหาของการศึกษาแล้ว การศึกษายังมี ประโยชน์ที่ได้รับถึงระดับชาติ การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดี พิเศษ เป็นวิธีการเสนอแนวทางการบริหารงบประมาณ ในบริบทกระบวนการสอบสวนคดีพิเศษให้มี ประสิทธิภาพ ระดับสังคม และสาธารณชน ข้อมูลจากการศึกษาทั้งทุติยภูมิและปฐมภูมิ ข้อมูลได้ยืนยันว่า การดำเนินคดีพิเศษ มีความคุ้มค่าที่รัฐได้ลงทุนให้ในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ประชาชน เอกชน ได้สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม และเป็นการยืนยันว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีพิเศษ คุ้มค่าเกินกว่าค่าใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับจากรัฐ รวมถึงความคุ้มค่าทางอ้อมที่ไม่สามารถคำนวณเป็น มูลค่าได้ ระดับองค์กร ได้ทราบปัญหาอุปสรรค สาเหตุปัญหาความไม่คุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษและแนว ทางการแก้ไขปัญหา การพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินคดีพิเศษให้มีความคุ้มค่า และระดับบุคคล ผลการศึกษาเป็นข้อบ่งชี้ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวน คดีพิเศษ ต้องมีจิตสำนึกและสร้างค่านิยมในการรับผิดชอบต่อสังคม คือ งานการสอบสวนคดีพิเศษ การ บังคับใช้กฎหมายที่ต้องดำเนินการด้วยการตระหนักรู้และรับผิดชอบต่อสังคมถึงความเป็นธรรม กับความ คุ้มค่า และรักษาไว้ซึ่งค่านิยมหลักของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ว่า “เกียรติศักดิ์ เชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์”⁵⁷



⁵⁷ นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ. การฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 81 วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2558.

บทที่ 3

การสังเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยขอเสนอผลการศึกษาวิจัยในส่วนของลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 31 มีนาคม 2558 และการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ และสถานการณ์คดีพิเศษในอนาคต ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ

การศึกษาลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากสถิติข้อมูลคดีพิเศษ โดยการจำแนกลักษณะของคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จนถึง 31 มีนาคม 2558 ตามความหมายในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ดังนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนด อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนด อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(3) คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วยและให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(4) คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บังคับใช้ แล้ว กคพ. อาจมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามลักษณะของคดีพิเศษดังกล่าวข้างต้น พบว่า คดีพิเศษมีรูปแบบหรือประเภทของคดีในหลายมิติ เช่น ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ, ประเภทความผิด และฐานความผิด เป็นต้น แต่ในการศึกษานี้ศึกษาเฉพาะช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ และประเภทความผิด

โดยคณะผู้วิจัยได้จำแนกจากลักษณะของคดีพิเศษที่สำคัญ ๆ ในรูปแบบดังต่อไปนี้ คือ ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ ประเภทความผิด ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษจำแนกเป็นรายปี และประเภทความผิดจำแนกเป็นรายปี ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ

ช่องทางที่	การรับเป็นคดีพิเศษ	จำนวนคดี	ร้อยละ
1.	คดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	796	42.18
2.	คดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	526	27.87
3.	คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือคดีที่มีการกระทำ ความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน (คดีต่อเนื่องหรือเกี่ยวพัน)	498	26.39
4.	คดีพิเศษ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	51	2.70
5.	คดีพิเศษซึ่ง ป.ป.ช. ส่งเรื่องคืนกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามประกาศ คปค. ฉบับที่ 31 ลว 30 กันยายน 2549	16	0.85
รวม		1,887	100.00

ที่มา : ข้อมูลคดีพิเศษจากศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2558

จากตารางที่ 1 คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ พบว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 42.18 รองลงมาคือ คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 27.87 และยังมีคดีพิเศษซึ่งเป็นคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำ ความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน ตามมาตรา 21 วรรคสอง (คดีต่อเนื่องหรือเกี่ยวพัน) อีกจำนวนร้อยละ 26.39 ตามลำดับ ทั้งนี้ รายละเอียดจำแนกเป็นรายปีปรากฏตามตารางที่ 3

อนึ่ง รูปแบบคดีพิเศษจากการจำแนกลักษณะคดีพิเศษตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษพบว่า มีคดีพิเศษ ซึ่งเกิดจากการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁵⁸ เพิ่มเติมเป็นอีกหนึ่ง

⁵⁸ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549

ข้อ 6 ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ลักษณะของคดีพิเศษ แต่ทั้งนี้คดีพิเศษดังกล่าวเป็นคดีพิเศษซึ่งได้ดำเนินการหรือพิจารณารับดำเนินการสืบสวนสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามลักษณะทั้ง 4 ลักษณะของคดีพิเศษข้างต้นมาก่อนแล้ว

ตารางที่ 2 คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามประเภทความผิด

ประเภทความผิด	จำนวนคดี	ร้อยละ
1. คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ	709	37.57
2. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา	362	19.18
3. คดีความผิดเกี่ยวกับระบบการเงิน การธนาคาร และการภาษีอากร	283	15.00
4. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	220	11.66
5. คดีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน	159	8.43
6. คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ	97	5.14
7. คดีความผิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และระบบคอมพิวเตอร์	41	2.17
8. คดีความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศ/อาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ	16	0.85
รวม	1,887	100.00

ที่มา : ข้อมูลคดีพิเศษจากศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2558

จากตารางที่ 2 คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามประเภทความผิด พบว่า คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 37.57 และประเภทความผิดที่มีจำนวนคดี รองลงมา คือ (1) คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (2) คดีความผิดเกี่ยวกับระบบการเงิน การธนาคาร และการภาษีอากร และ (3) คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 19.18, 15.00 และ 11.66 ตามลำดับ ทั้งนี้ รายละเอียดจำแนกเป็นรายปีปรากฏตามตารางที่ 4

มาตรา 89/2 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีไขบุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

ตารางที่ 3 ช่องทางการรับคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามรายปี

ปี (พ.ศ.)	จำนวน (คดี)	ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ (ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม)				
		มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)	มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)	มาตรา 21 วรรคสอง คดีต่อเนื่องหรือเกี่ยวพัน	มาตรา 44	ป.ป.ช. ส่งเรื่องคืบกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตามประกาศ คปค. ฉบับที่ 31 ลว 30 กันยายน 2549
2547	31	1	24	0	6	0
2548	89	11	68	1	9	0
2549	170	75	67	16	12	0
2550	96	45	25	17	9	0
2551	83	46	18	9	10	0
2552	123	34	36	48	5	0
2553	475	53	139	280	0	3
2554	130	70	7	48	0	5
2555	252	149	79	18	0	6
2556	263	197	44	22	0	0
2557	105	78	5	22	0	0
2558	70	37	14	17	0	2
รวม	1,887	796	526	498	51	16

ที่มา : ข้อมูลคดีพิเศษจากศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2558

จากตารางที่ 3 พบว่า ปี พ.ศ. 2553 มีคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการมากที่สุด จำนวน 475 คดี รองลงมา คือ ปี พ.ศ. 2556, พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2549 มีจำนวน 263, 252 และ 170 คดี ตามลำดับ โดยมีข้อสังเกตว่าในปี พ.ศ. 2553 ซึ่งมีการรับคดีพิเศษมากที่สุดนั้น มีคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มากที่สุดถึง 139 คดี และมีคดีต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันมากที่สุดถึง 280 คดี ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่าการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่งรวมกันในปีดังกล่าว และ ในปี พ.ศ. 2547, 2548, 2552 และ พ.ศ. 2553 มีการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มากกว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 การรับคดีพิเศษตามมาตรา 44 ได้หมดไป

ตารางที่ 4 ประเภทความผิดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษ ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 - 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามรายปี

ปี (พ.ศ.)	จำนวน (คดี)	ประเภทความผิด							
		ทรัพย์สิน ทาง ปัญหา	ระบบ การเงินการ ธนาคาร และการ ภาษีอากร	ทรัพยากร ธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม	การคุ้มครอง ผู้บริโภค และการกักขังเงิน ที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน	การเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ และความผิด เกี่ยวกับการทุจริต ในภาครัฐ	เทคโนโลยี สารสนเทศ การสื่อสาร และระบบ คอมพิวเตอร์	องค์กร อาชญากรรม ระหว่างประเทศ/ อาชญากรรม ข้ามชาติที่สำคัญ	ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของ ประชาชน และ อาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ
2547	31	3	8	0	3	2	1	1	13
2548	89	5	30	1	4	11	1	1	36
2549	170	50	21	30	9	10	1	1	48
2550	96	23	22	2	11	4	0	0	34
2551	83	13	25	3	19	2	2	1	18
2552	123	21	15	2	9	11	2	7	56
2553	475	29	12	131	9	10	5	2	277
2554	130	30	29	1	16	7	2	0	45
2555	252	62	35	26	29	28	2	2	68
2556	263	98	50	14	27	9	16	0	49
2557	105	18	28	1	17	3	4	1	33
2558	70	10	8	9	6	0	5	0	32
รวม	1,887	362	283	220	159	97	41	16	709

ที่มา : ข้อมูลคดีพิเศษจากศูนย์บริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2558

จากตารางที่ 4 พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีคดีพิเศษที่รับดำเนินการมากที่สุดถึง 475 คดี และเป็นคดีพิเศษที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศฯ มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากในปี พ.ศ. 2553 ได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองขึ้น และนอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตอีกว่าในปี พ.ศ. 2553 คดีพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีจำนวนมากถึง 131 คดี ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคดีพิเศษที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติฯ ทั้งหมดซึ่งมีจำนวน 220 คดี

จากการศึกษา นี้ คณะผู้วิจัยได้ผลการพิจารณาลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษ ดังนี้

(1) ลักษณะของคดีพิเศษ หรือคุณสมบัติหรือองค์ประกอบของคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด พบว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดลักษณะคดีพิเศษ ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1.1 คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีลักษณะดังนี้ คือ

1) เป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ.

2) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวตามข้อ 1) ข้างต้น จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

3) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

1.2 คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดอันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นคดีความผิดอาญาอื่น นอกจากคดีความผิดอาญาตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)⁵⁹

2) มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือเหตุอย่างอื่นประกอบการพิจารณา

3) กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

1.3 คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บังคับใช้ แล้ว กคพ. อาจมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

1.4 คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

⁵⁹ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่ง กคพ. ได้ประกาศกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดไว้แล้ว

(2) รูปแบบคดีพิเศษ ซึ่งเป็นการนำลักษณะของคดีพิเศษดังกล่าวมาทำการถ่ายทอดเชื่อมโยงกับข้อมูลคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ในการศึกษา พบว่า

1) รูปแบบช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ มี 5 ช่องทาง คือ

1. คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
2. คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)
3. คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง
4. คดีพิเศษตามมาตรา 44 และ

5. คดีพิเศษซึ่งเกิดจากการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษแล้วพบว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีพิเศษตามช่องทางรูปแบบคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1), คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง เป็นหลัก โดยทั้งนี้เมื่อพิจารณาปริมาณคดีพิเศษตามช่องทางการรับแล้วจะพบว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) มีปริมาณมากที่สุด ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษที่ประสงค์ให้ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นช่องทางหลักของการรับคดีพิเศษ ส่วนมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้น เป็นช่องทางการรับคดีพิเศษซึ่งเป็นข้อยกเว้นเพื่อมาปิดช่องว่างการรับคดีพิเศษในกรณีคดีพิเศษอื่นใดที่ไม่สามารถรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ได้ และนอกจากนี้ยังพบว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้นมีปริมาณการรับคดีพิเศษตามสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ๆ

2) รูปแบบประเภทของคดีพิเศษ ได้จำแนกออกเป็น 8 ประเภทความผิด คือ

1. คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ
2. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา
3. คดีความผิดเกี่ยวกับระบบการเงิน การธนาคาร และการภาษีอากร
4. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. คดีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
6. คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ
7. คดีความผิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และระบบคอมพิวเตอร์
8. คดีความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศ/อาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ

เมื่อพิจารณารูปแบบประเภทของคดีพิเศษแล้วพบว่า ในภาพรวมประเภทคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ มีจำนวนมากกว่าคดีประเภทอื่น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2553 คดีประเภทนี้มีมากที่สุด เนื่องจาก

ในปีดังกล่าวเกิดสถานการณ์ไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับตารางที่ 3 ที่มีการรับคดีพิเศษตาม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง มากเป็นพิเศษเช่นกัน

จากที่กล่าวแล้วนั้น ถือเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในภาพรวม แต่หากคณะกรรมการ คดีพิเศษ หรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการรับคดีความผิดทางอาญาใดเป็น คดีพิเศษนั้น มีกรอบหรือคำอธิบายลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษและที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางหรือ หลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) จะทำให้การรับคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนมากยิ่งขึ้น การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจ จึงเป็นประเด็นที่กล่าวถึงกันมาก แต่การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจยังมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม หรือระดับความยืดหยุ่นของกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากการ พิจารณาเป็นคดีพิเศษหรือการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษมิได้มีปัจจัยหรือองค์ประกอบในการ พิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปตามกระแสการพัฒนา ของประชาคมในมิติต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในการศึกษานี้จะได้กล่าวต่อไป

3.2 การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

3.2.1 การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ” ตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษา ลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามารการ์เดนส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาฯ รวมจำนวน 83 ท่าน ร่วมกับการสัมภาษณ์บุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษ ระดับบริหาร และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน คดีพิเศษ รวมจำนวน 13 ท่าน สรุปความคิดเห็นได้ดังนี้

(1) ลำดับความเป็นมาของการพิจารณาลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) มี พัฒนาการมาเป็นลำดับ ดังนี้⁶⁰

⁶⁰ พันตำรวจตรี วรรณ ศรีล้ำ เอกสารประกอบการสัมมนาเจาะจง เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของ คดีพิเศษ” ตามโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การศึกษา ลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2558 ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามารการ์เดนส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร

ช่วงที่ 1 ช่วงก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ ระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2548 คณะกรรมการคดีพิเศษมีความประสงค์ให้อำนาจหน้าที่ และภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีลักษณะที่แยกเด็ดขาดจากงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนเกิดความสับสนว่าคดีใดเป็นคดีอาญาทั่วไป และคดีใดเป็นคดีพิเศษ จึงได้ออกประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จำนวน 3 ฉบับ คือ

1) ประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

2) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

3) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2548 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ประกาศทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีประเด็นหลักที่ได้กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดไว้ในบัญชีท้ายประกาศฯ ในลักษณะที่ยึดโยงอัตราโทษของบทกำหนดโทษตามกฎหมายกับความร้ายแรงของคดี อันได้แก่ จำนวนผู้เสียหาย ปริมาณความเสียหายหรือมูลค่าความเสียหาย เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้กำหนดให้คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 15/1 และมาตรา 15/2 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป และคดีความผิดตามประมวลรัษฎากร ได้กำหนดให้คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 37 มาตรา 90/4 มาตรา 90/5 และมาตรา 91/21 (7) แห่งประมวลรัษฎากร ไม่ว่าจะเป็ความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกัันที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่าเป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้เป็นเงินภาษีอากรรวมเบี่ยปรับและเงินเพิ่มตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่มีความชัดเจน สามารถกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้อย่างชัดเจน ประกอบกับประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 1)ฯ และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 2)ฯ ได้กำหนดเงื่อนไขการรับเป็นคดีพิเศษโดยให้คดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และคดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศ ให้เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁶¹ ดังนั้น คดีความผิดทางอาญาที่กฎหมายกำหนดที่มี

⁶¹ ข้อ 3 ของประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และข้อ 3 ของประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ลักษณะของการกระทำความผิดตามประกาศ กคพ. ทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว จึงเป็นคดีพิเศษโดยผลของกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดตามบัญชีท้ายประกาศ กคพ. ดังกล่าว เป็นคดีพิเศษหรือไม่ ให้ประธาน กคพ. หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจในการชี้ขาด⁶²

ช่วงที่ 2 ในการประชุม กคพ. ครั้งที่ 5/2553 เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2553 คณะกรรมการ คดีพิเศษได้อภิปรายว่า เหตุผลในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อทำหน้าที่ควบคุมอาชญากรรมสำคัญ แต่เมื่อมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษแล้ว ในการทำงานกลับมีการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีความซับซ้อน ซึ่งเหตุผลสำคัญเนื่องจากการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ โดย นำเรื่องอัตราโทษและมูลค่าความเสียหายมาเป็นประเด็นหลัก ซึ่งไม่พิจารณาถึงลักษณะที่แท้จริงของความเป็น คดีพิเศษที่ควรจะมีผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดที่มีอิทธิพลซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงการสืบสวน สอบสวนได้มากเพียงใด ทั้งนี้ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ความเป็นคดีพิเศษไม่ควรกำหนดจากโทษจำคุก มูลค่าความเสียหาย หรือจำนวนผู้เสียหายเท่านั้น

ต่อมาในการประชุม กคพ. ครั้งที่ 1/2554 เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2554 ที่ประชุม กคพ. ได้เห็นชอบให้ยกเลิกประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตาม มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 และจากนั้นได้มีประกาศ กคพ.ฯ จำนวน 2 ฉบับ⁶³ คือ

- 1) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของ การกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- 2) ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของ การกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

โดยได้เปลี่ยนแปลงการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดด้วยการ ระบุเพียงบทกำหนดโทษตามกฎหมาย โดยตัดเงื่อนไขความร้ายแรงของคดี คือ มูลค่าความเสียหายหรือ จำนวนผู้เสียหายออกไปทั้งหมด และเปลี่ยนเงื่อนไขในการรับเป็นคดีพิเศษว่า ให้คดีความผิดทางอาญาตาม กฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และคดีความผิดอาญา ตามกฎหมายที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฯ ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศ กคพ. นี้ และอธิบดีกรมสอบสวน คดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวน จึงเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตาม พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547⁶⁴

⁶² ข้อ 4 ของประกาศ กคพ. เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และข้อ 4 ของประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

⁶³ ต่อมาในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศใช้ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2559 เรื่อง การกำหนดรายละเอียด ของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

⁶⁴ ข้อ 4 ของประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำ ความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และข้อ 4 ของประกาศ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่านอกจากจะต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จะต้องพิจารณาลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษร่วมด้วยว่าคดีความผิดทางอาญาดังกล่าวนั้นเข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) หรือไม่ แต่ทั้งนี้เฉพาะความผิดที่ กคพ. ได้กำหนดไว้ในประกาศ กคพ.ฯ เท่านั้น และยังต้องมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนจากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอีกด้วย จึงจะทำให้คดีความผิดทางอาญานั้นเป็นคดีพิเศษที่จะต้องทำการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้

แต่ทั้งนี้ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดตามบัญชีท้ายประกาศเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด⁶⁵

ช่วงที่ 3 หลังจากที่มีการใช้ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2554 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แล้ว ปรากฏปัญหาการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนคดีความผิดอาญาในบางคดีซึ่งไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) อย่างชัดเจน เป็นคดีพิเศษ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2557 กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้ออกระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วย การกลั่นกรองการรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พ.ศ. 2557 ขึ้น เพื่อให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองและเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการมีคำสั่งให้รับคดีอาญาไว้เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เพื่อให้การใช้ดุลพินิจสั่งการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปโดยโปร่งใส มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น⁶⁶

โดยการใช้ดุลพินิจพิจารณาลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) นั้น นอกจากจะเป็นการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ในการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาที่กฎหมายกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองแล้ว⁶⁷ ในส่วนของการพิจารณาของ กคพ. ในรับคดีความผิดทางอาญาอื่น

กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

⁶⁵ ข้อ 6 ของประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และข้อ 6 ของประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2555 เรื่อง การกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

⁶⁶ ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วย การกลั่นกรองการรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พ.ศ. 2557

⁶⁷ ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วย การกลั่นกรองการรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พ.ศ. 2557

ข้อ 7 ให้คณะกรรมการกลั่นกรองมีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสืบสวนหรือเรื่องตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกส่งมาตามข้อ 6 เพื่อให้ได้ข้อมูลดังนี้...

นอกจากความผิดทางอาญาตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งต้องมีติดด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) โดยผ่านคณะอนุกรรมการคดีพิเศษนั้น ก็จะต้องนำประเด็นลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) นี้มาพิจารณาด้วยเช่นกัน⁶⁸ จึงสามารถกล่าวได้ว่าลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) เป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงถึงความเป็นคดีพิเศษที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นสิ่งที่มีผลโดยตรงต่อตัวตนของกรมสอบสวนคดีพิเศษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่ในบทบาทหน้าที่ใดอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจพิจารณาลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) เพื่อสั่งการให้รับคดีความผิดทางอาญาใดไว้เป็นคดีพิเศษก็ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของแต่ละคดี และความเห็นหรือดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือ กคพ. เป็นสำคัญ โดยยังไม่มีกรอบการใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น การสังเคราะห์ลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวอย่างยิ่ง

อนึ่ง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 เห็นชอบให้ใช้มาตรการกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ในการให้หน่วยงานกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่งและเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจว่า มีเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและมีความมั่นใจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงควรทำการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ เพื่อนำองค์ความรู้และข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาปรับปรุงเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และนำเสนอต่อคณะกรรมการคดีพิเศษต่อไป

(2) แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

การศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนด “ลักษณะเฉพาะ” ของคดีพิเศษในภาพรวม มีประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1) แนวคิดที่เห็นควรกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ให้มีความชัดเจน

(2) มีการกระทำที่มีลักษณะของการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) หรือไม่ ในข้อใด ด้วยเหตุใด ...

⁶⁸ ระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2551

ข้อ 7 ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจสืบสวนดังกล่าวเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับรายละเอียดแห่งความผิดในคดีนั้น ดังต่อไปนี้

(1) หลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้น

(2) ลักษณะของการกระทำความผิดที่น่าจะเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งของ (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความเห็นสนับสนุนแนวคิดที่เห็นควรกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ให้มีความชัดเจน ดังนี้

(1) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษให้ชัดเจน เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ และหรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติได้ และเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนของการสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปจะได้มีความรู้ความเข้าใจและใช้บริการกรมสอบสวนคดีพิเศษได้อย่างถูกต้อง แต่การที่ไม่กำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษให้มีความชัดเจน จะก่อให้เกิดผลเสียในกระบวนการยุติธรรม เช่น เจ้าพนักงานตำรวจอาจไม่รับแจ้งความร้องทุกข์ โดยบอกแก่ผู้เสียหายว่าคดีนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่า คดีอาญาใดบ้างที่เป็นคดีพิเศษ และเป็นอำนาจหน้าที่ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับไปดำเนินการ เช่น

1. คดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการแล้วพบปัญหาและอุปสรรค จึงร้องขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการ เช่น ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งต้องทำงานร่วมกันอยู่ในพื้นที่นั้น ทำให้เสียความยุติธรรม

2. คดีที่ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ หรือตำรวจเป็นคู่กรณี ซึ่งจะทำให้คู่กรณีมองว่าอาจเกิดความไม่ยุติธรรม อันเนื่องจากคู่กรณีเป็นตำรวจด้วยกัน ดังนั้น จึงอาจให้ความช่วยเหลือกันได้

3. คดีความผิดอาญาที่เกิดมีการร้องฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ กล่าวคือ คดีที่ตำรวจทำไว้แล้ว ต่อมาได้มีการยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ ถ้าหากให้ตำรวจทำต่อไปก็อาจจะถูกมองว่าคงเหมือนเดิม เพราะฉะนั้นควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีประเภทนี้ไปดำเนินการ⁶⁹

(2) การที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีมาตรการพิเศษทางกฎหมายหลายประการ เช่น การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 25 และการแฝงตัวตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นต้น มีเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่ทันสมัย และมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษ ซึ่งทำให้สามารถดำเนินคดีที่เกิดขึ้นได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วนั้น อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องได้มากกว่าปกติ ดังนั้น การที่มีกรอบหรือกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษที่แคบหรือชัดเจน จะทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้น เหล่านี้ถือเป็นจุดตัดระหว่างอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ⁷⁰

(3) ในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยการใช้ปริมาณและมูลค่าความเสียหายเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อให้สามารถแยกอำนาจหน้าที่ออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้อย่างชัดเจน ปัจจุบันความจำเป็นดังกล่าวจึงอาจจะเปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นควรกำหนดมูลค่าความเสียหายตามความเหมาะสมของแต่ละสำนักคดีเป็นประเภทคดีไป⁷¹

⁶⁹ พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷⁰ มาตี ธรรมสังกุล ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและวิชาการ สำนักงานศาลยุติธรรม, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷¹ พันตำรวจโท สมบูรณ์ สารสิทธิ์ ผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ 3 กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

(4) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การรับเป็นคดีพิเศษในคดีความผิดบางฐานความผิดให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากความร้ายแรงของคดี ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับภาษีอากรโดยพิจารณาจากปริมาณและมูลค่าความเสียหาย ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจน 2 ประการคือ (1) หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการนำคดีมากล่าวโทษร้องทุกข์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ และ (2) กรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคดีที่สำคัญ ๆ⁷² เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร⁷³ คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ⁷⁴ ควรกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายควบคู่กับการใช้ดุลพินิจในการรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากการไม่กำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเลย จะทำให้ไม่มีเส้นแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น เกิดการแย่งงานหรือเกี่ยงงานกันทำ⁷⁵ อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความยุติธรรมแก่ประชาชน

คณะผู้วิจัยสรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิข้างต้นได้ว่า ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษนั้น ควรกำหนดให้มีความชัดเจน เนื่องจากการจะเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษและหรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งยังเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนของผู้ที่กรมนสอบสวนคดีพิเศษที่จะต้องรับดำเนินการเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปด้วย อันจะทำให้มีความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และสามารถให้บริการกรมสอบสวนคดีพิเศษได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีพิเศษอีกด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดลักษณะเฉพาะให้มีความชัดเจนในความผิดบางประเภทเพื่อให้เกิดความเหมาะสม เช่น คดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับภาษีอากร คดีความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น แต่ในทางกลับกันหากกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษไม่ชัดเจน อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น การไม่มีเส้นแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นกับกรมสอบสวนคดีพิเศษอย่างชัดเจนจนทำให้เกิดการแย่งงานหรือเกี่ยงงานกันทำระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, การเลือกปฏิบัติของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการพิจารณารับคดีพิเศษ หรือการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในคดี เช่น การไม่รับคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย เป็นต้น

2) แนวคิดที่เห็นควรกำหนดให้ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) มีความยืดหยุ่นและให้เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ความเห็นสนับสนุนแนวคิดที่เห็นควรกำหนดให้ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) มีความยืดหยุ่นและให้เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ ดังนี้

⁷² ขวลิท ก้อนทอง และพันตำรวจตรี สุรียา สิงห์มงคล, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷³ นิธิ ภูริคุปต์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษและผู้ตรวจราชการกรม, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷⁴ พันเอก พินิจ ตั้งสกุล ผู้ตรวจราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷⁵ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

(1) แนวคิดก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ⁷⁶ นั้น ถือว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการสอบสวนคดีความผิดทางอาญา ต่อมาเนื่องด้วยความซับซ้อนของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้การกระทำความผิดมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีพนักงานสอบสวนที่มีองค์ความรู้หลากหลายด้านมาทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน เช่น ความรู้ในเรื่องการบัญชี หรือความรู้ในเรื่องภาษีสศุลกากร เป็นต้น จึงเกิดแนวคิดว่าจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังกล่าวมาเสริมและต้องไม่สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงทำให้เกิดกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้น โดยระหว่างที่ร่างกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษนั้นได้ข้อสรุปว่า ควรมีการบัญญัติ “ความซับซ้อน” ของคดีไว้ในกฎหมาย และการเริ่มต้นคดีพิเศษไม่จำเป็นต้องมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ หลังจากก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษบางช่วงเวลาได้เกิดวิกฤตศรัทธาของประชาชนในการพิจารณาจับคดีพิเศษ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาจากผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้บริหารที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย หรือเกิดจากกรณีความหรือการใช้ดุลพินิจที่ทำให้เกิดความรู้สึกขัดแย้งในสังคม โดยปัญหาไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมาย ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าตัวบทกฎหมายยังมีความสมบูรณ์และชัดเจนอยู่ อาจมีการเพิ่มเติมในรายละเอียดได้แต่ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง แต่มีสองส่วนที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไข ได้แก่ (1) ผู้บริหารองค์กรหากสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามครรลองของความเป็นธรรมการใช้ดุลพินิจก็จะถูกต้อง และ (2) ระเบียบปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะต้องเอามาศึกษาพิจารณาว่าสมควรต้องแก้ไขหรือไม่ โดยเฉพาะขั้นตอนการรับคดีมาดำเนินการก่อนเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อรับเป็นคดีพิเศษ⁷⁶

(2) มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) ถือเป็นจุดแข็งของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการทั่วไป เนื่องจากต้องการให้การใช้อำนาจมีความยืดหยุ่น และคำว่าความซับซ้อนนั้นเป็นนามธรรม ไม่สามารถระบุระดับได้ว่าซับซ้อนขนาดไหน อะไรคือความซับซ้อน ที่จริงแล้วขึ้นกับความเหมาะสม เนื่องจากเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ใช้ดุลพินิจในการตีความตามแต่เหตุและผลของเรื่อง เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องปรับตัวตามอาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการกลั่นกรองทำการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยหากจะมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษแบบแคบหรือชัดเจนตายตัว ซึ่งอาจจะทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าเห็นว่ามีปัญหาซับซ้อนหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรง คงไม่มีหน่วยงานอื่นที่อยากแย้งทำ และโอกาสที่จะมีการโต้แย้งเรื่องอำนาจสอบสวนก็เกิดขึ้นยาก นอกจากนั้นยังเห็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับดำเนินการกรณีข้อพิพาทขึ้นใหม่⁷⁷ และหากมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษให้มีความเจาะจงมากเกินไปอาจจะสร้างปัญหาในอนาคตต่อไปเรื่อย ๆ เนื่องจากไม่ว่าจะบัญญัติละเอียดเพียงใด แต่สุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจอยู่นั่นเอง และจะทำให้ไม่ทันกับพัฒนาการของอาชญากรรมที่พัฒนาการกระทำความผิดไปเรื่อย ๆ⁷⁸

(3) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) - (จ) นั้น กฎหมายได้บัญญัติเป็นนามธรรม เนื่องจากกฎหมายออกแบบมาให้เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ ซึ่งถือว่า

⁷⁶ จิตรนรา นวรัตน์ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญาเสพติด, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷⁷ ทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค 9, กิตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน สำนักงานอัยการสูงสุด, พันตำรวจโทหญิง พรทิพย์ ล. วีระพรรค รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ, และ พันตำรวจตรี จตุพร บงกขมาศ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁷⁸ พลตรี วิทยา พ่วงพันธ์งาม หัวหน้าอัยการทหาร, 27 กรกฎาคม 2558.

เหมาะสมแล้ว แต่อาจจะต้องมีกระบวนการพิจารณาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้รอบคอบและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชน โดยไม่ขึ้นอยู่กับอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นการรับคดีอาญาเป็นคดีพิเศษที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าไม่ควรรับคดีอาญาบางคดีเป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้ การรับคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษหรือไม่นั้น จะต้องคำนึงถึงความรวดเร็วและเป็นธรรม และหากมีการโต้แย้งว่าคดีอาญาดังกล่าวควรเป็นคดีพิเศษหรือไม่ แล้วคณะกรรมการคดีพิเศษจะเป็นผู้ตัดสิน⁷⁹

(4) เมื่อพิจารณามาตรา 21 แล้วพบว่า กฎหมายไม่ได้มีปัญหา แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ในการตีความของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งการไม่กำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษจะเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษ ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้ว ส่วนในประเด็นเรื่องการส่งคดี แจ้งความ ร้องทุกข์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมายังกรมสอบสวนคดีพิเศษ อาจกำหนดเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานว่าคดีที่มีปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเท่าใด จึงให้มาร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเกรงว่าหากไปกำหนดเป็นกฎหมายหรือประกาศ กคพ. จะเป็นการบีบบังคับตัวเอง และจะทำให้กฎหมายไม่มีความยืดหยุ่น ไม่สามารถจะรองรับกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ได้⁸⁰

(5) กรณีมาตรา 21 เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้คดีความผิดใดเป็นคดีพิเศษ หากใช้หลักเกณฑ์เชิงปริมาณหรือมูลค่าความเสียหาย หรือจำนวนผู้เสียหาย เพื่อเป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ (volume) น่าจะยังไม่ถูกต้อง เพราะบางคดีแม้มีผู้เสียหายมาก และมีความเสียหายมาก แต่ก็ได้ซับซ้อนที่จะต้องใช้กระบวนการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษแต่อย่างใด ทั้งนี้ เรื่องความซับซ้อนก็น่าจะมีกฎเกณฑ์ในการพิจารณา ไม่เช่นนั้นก็จะเกิดการแทรกแซง แต่หากกำหนดกรอบของลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษให้ชัดเจนอาจจะเป็นข้อดี แต่ก็ทำให้กฎหมายกระด้างขาดความยืดหยุ่น จนอาจทำให้ใช้ดุลพินิจได้อย่างยากลำบาก ดังนั้นควรต้องมีความยืดหยุ่นบนกรอบที่ชัดเจน มีการอธิบายหลักเกณฑ์เบื้องต้น โดยในขั้นนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรวบรวมข้อเท็จจริงและวิเคราะห์เทคนิคในการกระทำความผิด วิธีการรวบรวมพยานหลักฐานต้องทำอย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถนำมาเป็นกรอบในการวินิจฉัยได้ว่าความผิดทางอาญานั้นเป็นคดีพิเศษหรือไม่⁸¹

(6) การบัญญัติกฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) มีความเหมาะสมแล้ว ไม่ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนตายตัว แต่ควรกำหนดให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ ก็ควรที่จะต้องสร้างมาตรฐานในการพิจารณาใช้ดุลพินิจดังกล่าว⁸²

(7) การกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) มีข้อดีในการสามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ว่าคดีใดมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) นอกจากนี้ยังเห็นว่าไม่ควรมีการกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหายเป็นเกณฑ์

⁷⁹ พันตำรวจโท อนุรักษ์ โรจนนิรันดร์กิจ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁸⁰ พันตำรวจตรี จตุพร บงกชมาศ รักษาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁸¹ พลตำรวจตรี ชนะชัย ลัมประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁸² มติธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย, 27 กรกฎาคม 2558.

ในการรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษมีกำลังเจ้าหน้าที่ และความเชี่ยวชาญจำกัด การกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหายอาจทำให้มีปริมาณงานมากเกินไปได้ อีกทั้งปัญหาการโต้แย้งการรับเป็นคดีพิเศษนั้นโดยส่วนมากจะเป็นการรับเป็นคดีพิเศษตามช่องทางของมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้การเมืองค่อนข้างมาก ดังนั้นจะต้องแก้ไขให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอิสระจากการเมือง ส่วนการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) นั้น ปัญหาจะเกิดมาจากการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเป็นคดีพิเศษมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) ดังนั้นจึงเห็นควรให้สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษภาครับผิดชอบคดีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อให้มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคดีพิเศษ แล้วให้สำนักคดีรับผิดชอบคดีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ และสัมพันธ์กับคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ควรมีกรรมการกฤษฎีกาที่มีคุณภาพ และควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทั้งคดีความผิดทางอาญาที่เสนอจะเป็นคดีพิเศษและเสนออยู่คดีเรื่องเพื่อจะได้เป็นมาตรฐานในการดำเนินคดีพิเศษ⁸³

(8) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษบัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) เพื่อเป็นแนวทางที่จะให้ผู้ใช้กฎหมายพิจารณาว่าคดีความผิดทางอาญานั้น ๆ เป็นคดีพิเศษได้หรือไม่ หรือคดีนั้น ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดระหว่างพนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หากพิจารณาลักษณะเฉพาะตาม มาตรา 21 จะเห็นว่าได้บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมกว้าง ๆ ไว้ แต่หากบัญญัติให้เจาะจงว่าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นให้เป็นคดีพิเศษจะทำให้ไม่สามารถพัฒนาการตามผู้กระทำความผิดได้และมีความยุ่งยากในการดำเนินการ ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือหลักเกณฑ์นั้นอีก แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ดุลพินิจว่าคดีใดควรรับเป็นคดีพิเศษ ถ้าไม่แน่ใจก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยในการวินิจฉัยก่อนได้ ซึ่ง “คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น” จะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่ต้องกังวล คือ มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง เข้ามาใช้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้ามซึ่งคณะกรรมการหรือ กคพ. ที่ก็ต้องกันอย่าให้การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ถึงแม้กฎหมายจะเขียนดีเพียงใดก็ยังมีช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ เช่น การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมาเป็นคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนั้นควรแก้ปัญหานี้ก่อน⁸⁴

คณะผู้วิจัยสรุปแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิข้างต้นได้ว่า ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นจุดแข็งของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปนั้นมีความเหมาะสมแล้ว โดยการบัญญัติลักษณะเฉพาะเป็นการทั่วไปนั้นจะทำให้การใช้ดุลพินิจรับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษเกิดความยืดหยุ่น สามารถปรับใช้และตีความได้ตามความเหมาะสมตามแต่เหตุและผลของเรื่อง และสามารถใช้อำนาจพิจารณาปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันท่วงที ส่วนปัญหาในทางปฏิบัติของการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษในบางคดีที่อาจจะไม่เหมาะสมไม่มีลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษอย่างชัดเจนนั้น เป็นปัญหาการตีความของผู้ใช้กฎหมายเอง ซึ่งอาจจะแก้ได้โดยการสร้างมาตรฐานและขั้นตอนการ

⁸³ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁸⁴ กิตตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน, 27 กรกฎาคม 2558.

พิจารณาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้เกิดความรอบคอบและเหมาะสมขึ้นอันจะทำให้เป็นที่เชื่อถือของประชาชน เช่น การมีคณะกรรมการพิจารณาในเบื้องต้นก่อน เป็นต้น

ส่วนการที่จะกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษให้มีความชัดเจนนั้น เห็นว่าจะทำให้กฎหมายไม่มีความยืดหยุ่นไม่สามารถปรับใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมกับเหตุผลของเรื่องได้ กับทั้งจะทำให้ไม่สามารถปรับใช้เพื่อรองรับกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ดังนั้นกรณีนี้ควรบัญญัติกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นบนกรอบที่ชัดเจน

3) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(1) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก)

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ”

จากการสังเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านมีความเห็นว่า การบัญญัติลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) ในคำว่า “ซับซ้อน” นั้น ไม่สามารถจะกำหนดลงไปให้ชัดเจนได้ เนื่องจากสภาวะการณ์มีการเปลี่ยนแปลง พัฒนา ไปตามยุคสมัย ดังนั้นความหมายของคำว่า “ซับซ้อน” จึงจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามยุคด้วย ซึ่งสอดคล้องกับการตั้งคณะกรรมการคดีพิเศษขึ้นมาโดยมีองค์ประกอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรม และมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าคดีความผิดทางอาญาใดควรจะเป็นคดีพิเศษ⁸⁵

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) ได้ ดังนี้

1) มิติของวิธีการกระทำความผิด และการสืบสวนสอบสวน

คณะผู้วิจัยรวบรวมแนวคิดที่เสนอรูปแบบนิยามลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษที่ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในมิติของวิธีการกระทำความผิดและการสืบสวนสอบสวน ได้ดังนี้

(1) คดีความผิดอาญาที่มีความซับซ้อนฯ ได้แก่คดีเกี่ยวกับระบบการเงิน การธนาคารซึ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ มีบริการทางการเงินและผลิตภัณฑ์การเงินในตลาดเพิ่มขึ้นหลายอย่าง เช่น รูปแบบของการใช้เงินตราเสมือนจริง หรือ Virtual Currency ที่หลายคนรู้จักกันดีคือ Bitcoin หรือ Dogecoin เป็นต้น โดยการซื้อเป็นหน่วย bit ซึ่งค่าเงินจะขึ้นลงตามอัตราแลกเปลี่ยนของกระแสเงินทั่วโลก ซึ่งสามารถใช้ทำธุรกรรมทางการเงินข้ามประเทศที่มีความซับซ้อนได้ หรือการที่ผู้กระทำความผิดสามารถกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องผ่านระบบสถาบันการเงิน เช่น ระบบ M to M หรือ mobile to mobile แม้ในประเทศไทยจะยังใช้ระบบ mobile to bank / bank to mobile และ bank to bank แต่ในต่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์

⁸⁵ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

ใช้ระบบ mobile to mobile ที่สามารถใช้หมายเลขโทรศัพท์มือถือเป็นเลขบัญชีธนาคาร เพื่อฝากและโอนเงินในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากกว่าหนึ่งล้านบาท และซื้อผลิตภัณฑ์ทางการเงินได้ ดังนั้น คดีความผิดเหล่านี้จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรทางการสอบสวนที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ซึ่งควรเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ⁸⁶

(2) คดีความผิดอาญาที่มีความซับซ้อนๆ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้าทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ หรืออาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าที่เป็นการส่งออกหรือนำเข้า ซึ่งเกี่ยวพันกับการทำสัญญาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย เกี่ยวข้องกับระบบภาษี หรือการโจรกรรมความลับทางการค้า หรือการกระทำความผิดข้ามประเทศที่มีความซับซ้อนมาก หรือมีการปกปิดอำพรางการกระทำความผิด โดยมีทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งส่วนราชการ คือ กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษควรดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น⁸⁷

(3) คดีความผิดอาญาที่มีความซับซ้อนๆ ได้แก่ คดีความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น การ hack ฐานข้อมูลของสถาบันการเงินของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นอัมพาตมีผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ บางครั้งอาจไม่ได้เชื่อมโยงกับผู้มีอิทธิพล แต่อาจเป็นเด็กหัวใสคนเดียว และคดีความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสามารถทำลายพยานหลักฐานได้รวดเร็ว และสามารถกระทำความผิดได้จากทุกที่ทั่วโลก ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีเพื่อรองรับกับสถานการณ์อาชญากรรมรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถทำคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว⁸⁸

(4) คดีความผิดอาญาที่มีความซับซ้อนๆ ได้แก่ คดีความผิดกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งหากพิจารณาลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) อาจกล่าวได้ว่า คือ การที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าวและมีการวางแผนเพื่อจะต่อต้านการถูกดำเนินคดีไม่ให้ได้รับโทษโดยง่าย ตัวอย่างเช่น คดี Call center ซึ่งมีผู้ต้องสงสัยอยู่ในประเทศไทย ผู้เสียหายอยู่ประเทศออสเตรเลีย และมีการเงินโอนไปฮ่องกง ที่มีความเกี่ยวพันกันหลายประเทศ ทำให้มีความซับซ้อนในการติดตามและดำเนินคดี ซึ่งในการสืบสวนสอบสวนต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ⁸⁹

⁸⁶ พันตำรวจเอก สีนันท ประยูรรัตน์ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน), 27 กรกฎาคม 2558.

⁸⁷ พลตำรวจโท ธีรจิตร อดตะมะ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสอบสวนคดีอาญา) และพลตำรวจตรี ชนะชัย ล้อมประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁸⁸ รองศาสตราจารย์ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์), 27 กรกฎาคม 2558.

⁸⁹ พันตำรวจโท เชน กาญจนานาปัจจ์ : สำนักกักการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ, 27 กรกฎาคม 2558.

(5) ในหลาย ๆ คดี ผู้กระทำความผิดจะมีการใช้ตัวแทน มีการปกปิดอำพราง และมีการตัดตอนหลายขั้นตอน เช่น คดี ปรส. ซึ่งมีการปกปิดการกระทำความผิดของตนเอง โดยการสืบสวนไม่สามารถหาผู้กระทำความผิดที่อยู่เบื้องหลังได้ หรือคดีเกี่ยวกับการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งในปัจจุบันผู้กระทำความผิดมีการเปิดบัญชีอยู่ในต่างประเทศ ทำให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษเป็นไปได้ด้วยความยุ่งยาก⁹⁰

(6) คดีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด ซึ่งอาจจะเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยการรับรองความถูกต้องให้กับผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะต้องไปหาพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความไม่ถูกต้องนี้ให้ได้ หรือกรณีคดีความผิดทางอาญาที่มีการใช้ตัวแทนในการกระทำความผิด ปกปิดผู้กระทำความผิดที่แท้จริง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนที่สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบ ส่วนประเด็นเรื่องปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษซึ่งแต่เดิมเคยกำหนดไว้ว่าจะนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาการรับเป็นคดีพิเศษด้วย⁹¹

(7) คดีพิเศษที่มีความซับซ้อนในส่วนของคดีเศรษฐกิจนั้นเป็นอาชญากรรมที่มุ่งประสงค์ต่อทรัพย์สินและการเงินนั้น จะเป็นคดีที่มีเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อน กล่าวคือ มีการตัดตอนไม่ให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดที่แท้จริงหรือผู้ได้รับประโยชน์สุดท้ายได้โดยง่าย ซึ่งหากทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานตามวิธีปกติแล้วคงจะเกิดปัญหาอุปสรรค จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ เช่น การแฝงตัว และการดักฟังข้อมูล เป็นต้น⁹²

(8) ความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนนั้น จะต้องเป็นการกระทำความผิดของผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเท่านั้นจึงจะทำได้ และเป็นการกระทำความผิดหลายอย่างประกอบกัน และเชื่อมโยงกันโดยมีเจตนา เพื่อปกปิดเจตนาที่แท้จริงของการกระทำความผิดนั้น และในการสืบสวนสอบสวน รวมถึงรวบรวมและวิเคราะห์พยานหลักฐานจะต้องอาศัยผู้ที่มีวิชาชีพและความเชี่ยวชาญเฉพาะจึงจะดำเนินการได้⁹³

(9) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) ในประเด็นความซับซ้อน คือ (1) มีการอำพรางผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือมีการใช้ตัวแทนเขต (2) การกระทำมีการแบ่งแยกเป็นขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนเป็นการกระทำที่ถูกต้อง แต่เมื่อมองโดยรวมแล้วจะเห็นว่ามีความผิดมาแต่ต้น (3) ในกรณีที่พยานหลักฐานไปอยู่ที่ตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งในการทำ จัดทำลาย เก็บรักษา หรือสั่งการให้เคลื่อนย้าย ดังนั้น เมื่อหลักฐานไปอยู่กับ

⁹⁰ พลตำรวจตรี ชนะชัย ลัมประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, กิตตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน และพลตำรวจโท พิเชิต นนทสุวรรณ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹¹ พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สินิล, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹² พันตำรวจโท ปกรณ์ สุชีวกุล, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹³ มหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย และพันตำรวจโทหญิง พรทิพย์ ล.วีระพรรค, 27 กรกฎาคม 2558.

ผู้กระทำความผิดก็ยากที่จะทำการสืบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และ (4) เป็นกรณีที่ความผิดเกิดขึ้นโดยไม่รู้ว่าจะไปหาพยานหลักฐานที่ใดมาลงโทษผู้กระทำความผิด⁹⁴

(10) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานที่จะยืนยันการกระทำความผิดไม่ได้มาโดยง่าย ต้องใช้มาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ได้แก่ มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 27 และมาตรา 30 – 33 รวมอย่างน้อย 3 มาตรา⁹⁵

(11) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนนั้น ต้องมีความซับซ้อนซึ่งอาจกล่าวได้ว่า $1 + 1 \neq 2$ (หนึ่งบวกหนึ่งไม่เท่ากับสอง) จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานที่เป็นมาตรการพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ แต่ในทางปฏิบัตินั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่สามารถทราบได้ก่อนว่าคดีความผิดทางอาญาใดมีความซับซ้อนหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ได้มีอำนาจตั้งแต่คดีความผิดทางอาญาเกิดขึ้น แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติในท้องที่นั้น ๆ และกว่าจะพิจารณารับเป็นคดีพิเศษ บางคดีเวลาก็ได้ล่วงไปเกือบ 2 ปี แล้ว จึงทำให้พยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ยาก ดังนั้น จึงเห็นควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเข้าร่วมแสวงหาพยานหลักฐานในคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนและอาจจะเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษได้ ก่อนการรับเป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากหากล่าช้าไปหรือไม่ได้เข้าไปร่วมแสวงหาพยานหลักฐานตั้งแต่แรกแล้ว พยานหลักฐานอาจจะสูญหายหรือแปรสภาพได้⁹⁶

(12) ความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษมีความเป็นพิเศษแตกต่างจากการคดีอาญาทั่วไปอยู่แล้ว ซึ่งวิธีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ก็มีความยุ่งยากในการทำความเข้าใจอยู่แล้ว และหากมีการกระทำความผิดหลาย ๆ ครั้ง ผู้กระทำความผิดก็จะมีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ และมีวิธีการที่ซับซ้อน มีการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ในการกระทำความผิดเป็นเครื่องมือพิเศษ หรือใช้ช่องทางพิเศษในการกระทำความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องใช้เครื่องมือพิเศษในการสืบสวนสอบสวน เช่น การใช้เทคโนโลยีประกอบการขอความร่วมมือระหว่างประเทศ ยากแก่การสืบสวนและสอบสวนแบบปกติที่จะพิสูจน์ทราบได้ การนำสืบก็ยุ่งยาก ดังนั้น จึงถือว่าเป็นความซับซ้อนในวิธีการกระทำความผิดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการ⁹⁷

จากแนวคิดข้างต้น คณะผู้วิจัยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษในส่วนของ “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในมิติของวิธีการกระทำความผิดและการสืบสวนสอบสวน ได้ว่าเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนี้

(1) การกระทำความผิดเป็นองค์กรเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน มีการอำพรางหรือตัดตอนผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือมีการใช้ตัวแทนในการกระทำ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ

⁹⁴ พันตำรวจตรี จตุพร บงกษมาศ รักษาการผู้เชี่ยวชาญคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹⁵ พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹⁶ พันตำรวจโท พเยาว์ ทองเสน, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹⁷ กิตตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน และพลตำรวจโท พิเชิต นนทสุวรรณ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคดีพิเศษ, 27 กรกฎาคม 2558.

(2) การกระทำความผิดที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน เกี่ยวข้อง โดยการรับความความถูกต้องในการกระทำให้กับผู้กระทำความผิด

(3) การกระทำความผิดที่เป็นการกระทำความผิดหลายอย่างประกอบกัน และเชื่อมโยงกันโดยมีเจตนา เพื่อปกปิดเจตนาที่แท้จริงของการกระทำความผิด หรือมีการแบ่งแยกเป็น ขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนเป็นการกระทำที่ถูกต้อง แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่ามีเจตนาทุจริตมา แต่ต้นและเป็นความผิด

(4) การกระทำความผิดมีการวางแผนทำให้ยากต่อการเก็บรวบรวม พยานหลักฐาน เช่น ในกรณีที่พยานหลักฐานไปอยู่ที่ตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งในการจัดทำลาย เก็บรักษา หรือสั่งการให้เคลื่อนย้าย ทำให้ยากที่จะทำการสืบสวน รวบรวม พยานหลักฐาน หรือสามารถสั่งการ หรือใช้เทคโนโลยีทำลายเอกสารได้อย่างรวดเร็ว

(5) การกระทำความผิดมีการใช้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเชี่ยวชาญ เป็นพิเศษ หรือใช้เครื่องมือพิเศษในการกระทำความผิด เช่น ความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยี การเงินการธนาคาร การค้าทั้งในและระหว่างประเทศ เป็นต้น

(6) การกระทำความผิดมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหลายประเทศ เป็น อาชญากรรมข้ามชาติ หรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่ทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

ทั้งนี้ ได้ยกประเภทความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการ สืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ ได้แก่ คดีความผิดเกี่ยวกับระบบการเงินการธนาคาร คดีความผิดเกี่ยวกับการค้าทั้งในและระหว่างประเทศ คดีความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยี หรือ คดีที่คนต่างด้าวเป็นผู้กระทำความผิด เช่น คดี call center เป็นต้น

คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษดังกล่าว จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะ เชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการดำเนินการ มีเครื่องมือพิเศษในการดำเนินการ ทั้งยังต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษอีกด้วยได้แก่มาตรการพิเศษต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่น มาตรา 24 การแสวงหาข้อเท็จจริง/พยานหลักฐาน, มาตรา 25 การ ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร, มาตรา 27 การแฝงตัวหรือการอำพราง, มาตรา 30 การมีที่ปรึกษาคดีพิเศษ, มาตรา 32 การสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร หรือ มาตรา 33 การเสนอ ให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

2) มิติของกฎหมาย

คณะผู้วิจัยรวบรวมแนวคิดที่เสนอรูปแบบนิยามลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ที่ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวม พยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในมิติของกฎหมาย ได้ดังนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนๆ นั้น โดยสาระสำคัญของคดีจะมีความยุ่งยากในการตีความทางด้านกฎหมาย โดยข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อน ต้องใช้

กฎหมายในลักษณะเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศ ซึ่งลักษณะของกฎหมายประเภทนี้จะมีความยุ่งยากในการตีความ นอกจากนั้น ยังมีกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมารองรับอีกมาก ตัวอย่างเช่น เรื่องการป่นหั่นจะมีกฎของสำนักงาน คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) ที่ใช้บังคับจำนวนมากและทำความเข้าใจได้ ยาก จึงถือได้ว่าเป็นความสลับซับซ้อนในความเห็นของข้อกฎหมาย⁹⁸

(2) ความผิดอาญาที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับจำเป็น จะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำคดี ตัวอย่างเช่น คดีฆ่าตัดตอนคดีหนึ่งซึ่งจากการตรวจสอบทาง บัญชีพบว่าผู้ที่ถูกฆ่าตัดตอนมีการหลีกเลี่ยงภาษีอากรมูลค่าหลายล้านบาท หรือคดีเทคโนโลยีและ สารสนเทศในกรณีการขายของต่าง ๆ ผ่านเว็บไซต์ นอกจากจะต้องใช้ความรู้ทางคอมพิวเตอร์แล้ว จะต้อง ใช้ความรู้เกี่ยวกับภาษีอากรและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย⁹⁹

จากแนวคิดข้างต้นคณะผู้วิจัยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของ คดีพิเศษในส่วนของ “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและ รวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในมิติของกฎหมายได้ว่า เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนในการรวบรวมพยานหลักฐานเนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ และแต่ละฉบับต้องอาศัย ความรู้เป็นพิเศษทั้งทางด้านกฎหมาย หรือความรู้พิเศษอื่น ๆ เช่น การค้า การภาษี การเงินการธนาคาร การบัญชีหรือเทคโนโลยี เป็นต้น เพื่อที่จะทำความเข้าใจหรือการตีความกฎหมาย และยังมีกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก

3) มิติของมูลค่าความเสียหาย และปริมาณเนื้อหาของคดี

คณะผู้วิจัยรวบรวมแนวคิดที่เสนอรูปแบบนิยามลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ที่ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวม พยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในมิติของมูลค่าความเสียหาย และปริมาณเนื้อหาของคดี ได้ดังนี้

(1) เรื่องความซับซ้อนเห็นควรมีฐานที่อาจใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นได้ กล่าวคือ เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีข้อเท็จจริงในคดีมีจำนวนมาก เช่น มีผู้กระทำความผิด ผู้ต้องสงสัย และ ผู้เสียหายจำนวนมาก มีรายละเอียดมาก หรือพยานหลักฐาน หรือความเสียหายมาก ซึ่งต้องอาศัยความ เชี่ยวชาญ และหน่วยงานสืบสวนอื่นหากพบข้อเท็จจริงแบบนี้ก็คงทำงานได้ยากเพราะต้องอาศัยความทุ่มเท เช่น คดีก่อสร้างผิดแบบ ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ถือเป็นความซับซ้อนของเนื้อหา และต้อง อาศัยมืออาชีพในการสืบสวนสอบสวน และพิสูจน์พยานหลักฐาน¹⁰⁰

(2) คดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับภาษีอากร มี 2 ช่องทางหลัก ๆ กล่าวคือ คดีที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษเข้ามา และคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษทำการ สืบสวนสอบสวนเอง ดังนั้น การกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับ เป็นคดีพิเศษ จะทำให้เกิดความชัดเจน 2 ประการ คือ (1) หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

⁹⁸ พลตำรวจตรี ชนะชัย ลิ้มประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

⁹⁹ เกริกไชย ศรีสุภกรเจริญ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹⁰⁰ ทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค 9, 27 กรกฎาคม 2558.

ในการนำคดีมากกล่าวโทษร้องทุกข์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ และ (2) กรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคดีที่สำคัญ ๆ ดังนั้น คดีพิเศษตาม (ก) ของคดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับภาษีอากร จึงเห็นควรกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อความชัดเจนในการพิจารณา กล่าวคือ ต้องเป็นคดีที่มีปริมาณข้อมูล พยานหลักฐาน และเอกสารเป็นจำนวนมาก กระทำ ความผิดกฎหมายหลายบท มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีมูลค่าความเสียหายมาก ซึ่งจะทำให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น และจะส่งผลทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว¹⁰¹

จากแนวคิดข้างต้นคณะผู้วิจัยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษในส่วนของ “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในมิติของมูลค่าความเสียหาย และปริมาณเนื้อหาของคดีได้ว่า เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการรวบรวมพยานหลักฐาน เนื่องจากมีความซับซ้อนของเนื้อหาคดี กล่าวคือ เป็นคดีที่มีมูลค่าความเสียหายจำนวนมาก อีกทั้งยังมีเนื้อหาของคดีจำนวนมากด้วย เช่น ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยาน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก คดีมีปริมาณข้อมูลและพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องนำมาวิเคราะห์และรวบรวมเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ในภาพรวมว่าเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนี้

(1) การกระทำความผิดเป็นองค์กรเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน มีการอำพรางหรือตัดตอนผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือมีการใช้ตัวแทนในการกระทำ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ

(2) การกระทำความผิดที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเกี่ยวข้อง โดยการรับความความถูกต้องในการกระทำให้กับผู้กระทำความผิด

(3) การกระทำความผิดที่เป็นการกระทำความผิดหลายอย่างประกอบกัน และเชื่อมโยงกันโดยมีเจตนา เพื่อปกปิดเจตนาที่แท้จริงของการกระทำความผิด หรือมีการแบ่งแยกเป็นขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนเป็นการกระทำที่ถูกต้อง แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่าเจตนาทุจริตมาแต่ต้นและเป็นความผิด

(4) การกระทำความผิดมีการวางแผนทำให้ยากต่อการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น ในกรณีที่พยานหลักฐานไปอยู่ที่ตัวผู้กระทำความผิด หรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งในการทำ จัดทำลาย เก็บรักษา หรือสั่งการให้เคลื่อนย้าย ทำให้ยากที่จะทำการสืบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน หรือสามารถสั่งการ หรือใช้เทคโนโลยีทำลายเอกสารได้อย่างรวดเร็ว

(5) การกระทำความผิดมีการใช้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือใช้เครื่องมือพิเศษในการกระทำความผิด เช่น ความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการเงินการธนาคาร การค้าทั้งในและระหว่างประเทศ เป็นต้น

¹⁰¹ ขวลิต ก้อนทอง และพันตำรวจตรี สุรียา สิงห์กลม, 27 กรกฎาคม 2558.

(6) การกระทำความผิดมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหลายประเทศ เป็นอาชญากรรมข้ามชาติ หรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่ทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

(7) คดีความผิดทางอาญาที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ละฉบับต้องอาศัยความรู้เป็นพิเศษทั้งทางด้านกฎหมาย หรือความรู้พิเศษอื่น ๆ เช่น การค้า การภาษี การเงินการธนาคาร การบัญชีหรือเทคโนโลยี เป็นต้น เพื่อที่จะทำความเข้าใจหรือการตีความกฎหมาย และยังมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก

(8) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนของเนื้อหาคดี กล่าวคือ เป็นคดีที่มีมูลค่าความเสียหายจำนวนมาก อีกทั้งยังมีเนื้อหาของคดีจำนวนมากด้วย เช่น ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยาน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก คดีมีปริมาณข้อมูลและพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องนำมาวิเคราะห์และรวบรวมเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

(9) คดีความผิดทางอาญาที่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการดำเนินการ มีเครื่องมือพิเศษในการดำเนินการ ทั้งยังต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษอีกด้วยได้แก่มาตรการพิเศษต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่น มาตรา 24 การแสวงหาข้อเท็จจริง/พยานหลักฐาน มาตรา 25 การได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร มาตรา 27 การแฝงตัวหรือการอำพราง, มาตรา 30 การมีที่ปรึกษาคดีพิเศษ มาตรา 32 การสอบสวนและการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร หรือมาตรา 33 การเสนอให้นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

(2) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข)

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ”

จากการสังเคราะห์ข้อมูลพบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านมีความเห็นว่าคุณลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) ก็เช่นเดียวกับมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) ที่กฎหมายได้บัญญัติลักษณะของคดีพิเศษตามไว้อย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้กฎหมาย และคำว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้น เป็นการยากที่จะพิจารณาว่ามีความหมายเพียงใดจึงจะเรียกว่า “รุนแรง” ซึ่งเป็นเรื่องของความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกับเรื่องของ “ความซับซ้อน” ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) และความสำคัญของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) นั้น จะอยู่ที่เรื่อง “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน” เนื่องจากเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติงานคือ ประโยชน์สุขของประชาชน¹⁰²

¹⁰² ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของ คดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) ได้ ดังนี้

1) การพิจารณาเรื่องความซับซ้อนหรือผลกระทบต่อความมั่นคงนั้น สามารถมองได้ทุกมิติและเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจที่กว้างมาก แต่ควรใช้การตีความให้ลึกกว่าคดีใดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษควรทำจริง ๆ เช่น คดีแปดแกนนำผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ทุกคดีสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ทำได้ แต่เพื่อให้แบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับคดีใหญ่ ๆ มาดำเนินการ และการฟ้องคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องฟ้องที่ศาลอาญา ต่างจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ต้องส่งฟ้องศาลในพื้นที่ ซึ่งทำให้พยานที่จะมาขึ้นศาลเกิดความปลอดภัยและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และหากกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถคัดกรองและรับคดีที่กระทบต่อความมั่นคงจริง ๆ มาดำเนินการก็จะเกิดประสิทธิภาพมาก¹⁰³

2) กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมา ไม่สามารถเขียนให้ครอบคลุมได้ทั้งหมด ต่อให้เขียนดีเพียงใดก็ตาม จะต้องมีการตีความ ซึ่งการตีความนี้เองทำให้เกิดความเห็นต่าง ในส่วนนี้มีความเห็นดังนี้¹⁰⁴

(1) เขตทับซ้อนระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานสอบสวนทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะตำรวจ หากใช้การตีความว่า ซับซ้อนอย่างไร รุนแรงอย่างไร ก็ไม่มีทางจบ แต่ควรจะพิจารณาร่วมกันและเชื่อว่ามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่แล้ว และทางที่ดีควรจะพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้ชัดเจนขึ้น โดยการพิจารณาใช้ดุลพินิจจะต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้ง ซึ่งควรมีตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าร่วมด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาของคณะกรรมการควรดำเนินการตั้งแต่ในชั้นสืบสวน ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติควรบูรณาการการทำงานร่วมกัน ไม่ใช่แย่งกันทำหรือเกี่ยงกันทำงาน¹⁰⁵

(2) ตัวอย่างที่ปรากฏขึ้นมาแล้วก็สามารถใช้เป็นหลักในการตีความได้ เช่น คดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษเคยทำแล้วและเห็นได้ชัดว่า มีความสลับซับซ้อน เช่น คดีปืนหุ่นในตลาดหลักทรัพย์หรือคดีที่นักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินจนเกิดความเสียหาย เป็นต้น คดีตัวอย่างแบบนี้เห็นได้ชัดว่า เป็นคดีใหญ่และมีความซับซ้อนเกี่ยวกับกระบวนการกระทำความผิด มีความเสียหายมาก ซึ่งควรนำตัวอย่างคดีแบบนี้มาสังเคราะห์ก็จะสามารถตอบได้ชัดเจนว่า ที่รับเป็นคดีพิเศษเพราะอะไร เช่น หากใช้กระบวนการสอบสวนทั่วไปอาจจะไม่เพียงพอ ซึ่งพนักงานสอบสวนทั่วไปก็จะยอมรับ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปรึกษาหารือกันก่อน และเมื่อมีคดีเกิดขึ้น หากยังไม่ชัดเจนว่า หน่วยไหนจะเป็นคนทำระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือตำรวจนั้น อาจต้องเข้ามาทั้งคู่แล้วมีกระบวนการชี้ขาดว่า ท้ายสุดแล้วหน่วยไหนจะต้องดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดช่องว่าง ตัวอย่างคดีอาญาที่มีความชัดเจนว่าเป็นคดีซับซ้อน เช่น คดีในตลาดหลักทรัพย์ หรือคดีฉ้อโกงประชาชนที่มีมูลค่าความเสียหายมหาศาล มีผู้เกี่ยวข้องมากมาย บางคนเป็นทั้งเหยื่อหรือผู้ร่วมกระทำความผิดหรือเป็นทั้งผู้เสียหาย แต่บางเรื่องก็ไม่ชัดเจนว่าสมควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการหรือไม่ เช่น คดีสหกรณ์เครดิตยูเนียน กรมสอบสวน

¹⁰³ พันตำรวจโท พิชิต นนทสุวรรณ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด, 27 กรกฎาคม 2558.

¹⁰⁴ พงษ์ศักดิ์ ตรีภูมิลศิลป์ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา, 27 กรกฎาคม 2558.

¹⁰⁵ กิตตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน และทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ ภาค 9, 27 กรกฎาคม 2558.

คดีพิเศษควรดำเนินการ เพราะเป็นสหกรณ์ที่ใหญ่มาก และกระทบกระเทือนต่อรัฐ สร้างความเสียหายจำนวนมาก แต่คดียูฟีนซึ่งมีความซับซ้อนเหมือนกัน แต่กลับไปอยู่ในการดำเนินการของตำรวจ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างเหล่านี้บ่งบอกว่ายังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องความเป็นคดีพิเศษ โดยในสายตาของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องก็จะมองว่า ความไม่ชัดเจนแบบนี้สามารถเลือกได้หรือไม่ และเมื่อไรที่กระบวนการยุติธรรมสามารถเลือกได้ก็จะอันตราย สามารถถูกแทรกแซงได้ ส่งผลทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่ชัดเจน

3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกรมสอบสวนคดีพิเศษควรทำงานร่วมกันเพราะจะเกิดประสิทธิภาพสูงมาก เช่น คดียูฟีน ที่สำเร็จมาได้เพราะมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากคดีนี้มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งได้ ปง. ช่วยดำเนินการสอบปากคำเกี่ยวกับเส้นทางการเงิน และได้กรมสอบสวนคดีพิเศษช่วยรวบรวมข้อมูล statement มามอบให้ และคดีนี้มีพนักงานสอบสวนสามร้อยกว่าคน มีการสอบสวนปากคำผู้เสียหายจำนวนมากในเวลาจำกัด จึงต้องอาศัยคำสั่งสำนักงานตำรวจสั่งให้ตำรวจทั่วประเทศรับแจ้งความแล้วให้ส่งข้อมูลการสอบสวนมาที่ส่วนกลาง ส่งประเด็นให้พนักงานสอบสวนสอบปากคำเจ้าหน้าที่ธนาคารในพื้นที่แล้วให้ส่งกลับมา จึงทำให้การสอบสวนดำเนินการได้ทันตามกฎหมาย ดังนั้นคดีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดี และเห็นว่าในคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายจำนวนมาก ผู้ต้องหามีมาก หรือมีวงเงินความเสียหายมาก หากร่วมมือกันก็จะทำให้งานสำเร็จ และส่วนคดีความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสำคัญอย่างมาก ถ้ากรมสอบสวนคดีพิเศษดึงมาทำก็จะเกิดผลดี กล่าวคือ การตั้งผู้ขัดแย้งในพื้นที่มาที่ส่วนกลาง ซึ่งจะเกิดผลดีแก่ตำรวจที่ทำงานในพื้นที่ที่ต้องอาศัยมวลชนและแหล่งข่าว พยานก็เช่นกันหากต้องมีการให้ปากคำกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางย่อมมีความสบายใจกว่า ทำให้พยานอยากไปขึ้นศาลและไม่กลับคำให้การในชั้นศาล ดังนั้น จึงขอสรุปความเห็น (ข) ควรเขียนให้ชัดเจนว่า คดีเกี่ยวกับการก่อการร้ายหรือคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการจะได้ไม่ต้องเกิดความลังเลสงสัยระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ และคดีประเภทสุดท้าย คือ คดีที่เกิดความคลางแคลงสงสัยในการวางตัวเป็นกลางของพนักงานสอบสวน ผู้เสียหายอาจจะร้องขอมาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ คดีประเภทนี้อาจจะโอนสำนวนมาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้เลยทันที ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกและได้ประโยชน์มากขึ้น¹⁰⁶

4) สำหรับ “การมีผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้น ต้องรุนแรงแค่ไหน กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดกรอบไว้ ที่กฎหมายเขียนคำว่า “รุนแรง” ไว้ก็เพื่อให้เห็นว่าจำเป็นต้องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ แต่ทั้งนี้ความรุนแรงนั้นต้องเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เพราะฉะนั้นความรุนแรงต้องมีผลกระทบต่อสิ่งเหล่านี้ด้วย เพราะหากกระทบต่อความมั่นคงก็ย่อมกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ซึ่งผลกระทบอย่างรุนแรงของคดีเกี่ยวกับความมั่นคง อาจมองได้ทั้งในมุมมองของจำนวนผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และคดีใดที่จะให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการควรมองในมิติเรื่องความรวดเร็วในการหยุดยั้งความเสียหายนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น การทำงานต้องยึดหลักสุภาษิตที่กล่าวไว้ว่า “ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด”¹⁰⁷ และนอกจากนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษยังควรให้

¹⁰⁶ พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹⁰⁷ ทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค 9 และมาตี ธรรมสังจกุล ผู้อำนวยการสำนักงานศาลยุติธรรม, 27 กรกฎาคม 2558.

หน่วยราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับรองว่า มีผลกระทบอย่างรุนแรงจริง ประกอบการพิจารณาของกรมสอบสวนคดีพิเศษด้วย ตัวอย่างเช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับกรมที่ดิน และกรมที่ดินได้รับรองมาว่า มีผลกระทบอย่างรุนแรงจริง เป็นต้น¹⁰⁸ รวมทั้งควรเป็นคดีที่หน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกฎหมายตามบัญชีท้าย และเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษชัดเจนอย่างชัดเจน เป็นคดีพิเศษ¹⁰⁹

5) มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) มีความเป็นนามธรรมสูง บางครั้งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเกิดความลำบากใจในการที่จะต้องใช้ดุลพินิจ จึงควรเขียนกรอบแยกเป็นประเภทคดี เช่น ประเภทคดีความมั่นคง คดีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือคดีเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจหรือการคลัง แยกออกจากกันให้ชัดเจน ส่วนคำว่า “มีผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้น เกิดขึ้นได้ในทุกคดี เช่น คดีฆ่านักท่องเที่ยวที่เกาะเต่า ซึ่งเป็นคดีฆาตกรรมธรรมดา แต่ปรากฏว่ามีการเผยแพร่ทางสื่อมวลชนจนมีผลกระทบในวงกว้าง และทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความวิตกกังวล นักท่องเที่ยวเกิดความหวาดกลัว ซึ่งคดีประเภทนี้ก็จะรับเป็นคดีพิเศษ ส่วนเรื่อง “ความมั่นคงของประเทศ” ส่วนใหญ่ก็เป็นคดีที่เกิดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษควรเข้าไปดำเนินการ โดยอาจไม่ถึงกับต้องลงไปทำคดีเอง แต่ควรที่จะเป็นเจ้าภาพหรือศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์การกระทำความผิด ซึ่งแม้จะเริ่มทำในตอนนี้อาจยังไม่สายเกินไป เนื่องจากเป็นคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง¹¹⁰ ส่วนคดีที่ “กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” กล่าวคือ คดีที่อาจส่งผลทำให้ประเทศต่าง ๆ หรือประเทศไทย ต้องเสียประโยชน์หรือได้ประโยชน์ในภาพรวมของประเทศนั้น ๆ เช่น คดีค้ามนุษย์ และความผิดที่เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ต่าง ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวพันโยงใยทั้งในประเทศและต่างประเทศ¹¹¹ เป็นต้น ส่วนคดีเกี่ยวกับ “ระบบเศรษฐกิจและการคลัง” ก็คงเหมือนกัน ควรพิจารณาผลกระทบในเรื่องความเสียหายในระบบการเงินของประเทศ เช่น เรื่องการโจมตีค่าเงินบาท ซึ่งสร้างความเสียหายเป็นหมื่น ๆ ล้านบาท เป็นต้น ดังนั้นควรต้องแยกประเภทออกจากกัน เพื่อวางกรอบการใช้ดุลพินิจให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอาจต้องศึกษาเพิ่มเติมหรือใช้งานวิจัยมาสนับสนุนด้วย¹¹² ดังนั้น การใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าคดีใดรุนแรงหรือไม่รุนแรงนั้นมีความสำคัญ หากเราใช้ดุลพินิจผิดพลาดไปในบางครั้งอาจมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน และในการทำคดีบางครั้งมีผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้การดำเนินคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษเกิดปัญหา¹¹³

6) โดยความคาดหวังของประชาชน กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีอะไรพิเศษ หมายถึงต้องมีความสามารถที่พิเศษกว่าหน่วยอื่น คดีที่เกิดขึ้นต้องเกินความสามารถของพนักงานสอบสวนตามปกติ โดยเฉพาะคดีตาม (ข) คือ คดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง แต่ปัญหา คือ อะไรคือความรุนแรง คดี

¹⁰⁸ พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน, 27 กรกฎาคม 2558.

¹⁰⁹ ความเห็นของผู้ทรงวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹¹⁰ พลตำรวจโท ธีรจิตร อุดมมะ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสอบสวนคดีอาญา), 27 กรกฎาคม 2558.

¹¹¹ พลตำรวจโท ธีรจิตร อุดมมะ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสอบสวนคดีอาญา), 27 กรกฎาคม 2558.

¹¹² พันตำรวจเอก สีนพาท ประยูรรัตน์ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน), 27 กรกฎาคม 2558.

¹¹³ ธารีรัฐ ทองฉิม กรรมการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ผู้แทนนายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกษัตราภนายความในพระบรมราชูปถัมภ์, 27 กรกฎาคม 2558.

อะไรที่กระทบต่อความมั่นคง กระทบต่อรัฐ หรือรัฐบาล ซึ่งต้องแยกให้ได้ และควรเป็นเรื่องกระทบต่อรัฐมากกว่ารัฐบาล โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการใช้ดุลพินิจต้องสามารถสร้างความเชื่อถือให้กับประชาชนได้ และกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องทำคดีใหญ่ หรือเรื่องใหญ่ ๆ ที่เป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้แก่ คดีที่กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น คดีหลบหนีเข้าเมืองของพวกอุยกูร์ หรือพวกโรฮิงญา เป็นต้น ซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติด้วย กรมสอบสวนคดีพิเศษน่าจะดำเนินการและแสดงผลภาพให้ประชาชนเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษมีความพิเศษกว่าระบบการสอบสวนปกติ¹¹⁴

7) กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนผู้เสียหายหรือความเสียหาย แต่ให้พิจารณารูปแบบหรือผลของการกระทำที่กระทบต่อระบบ ไม่ว่าจะกระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เช่น คดีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ที่มีผลกระทบต่อระบบสหกรณ์ หรือ คดีแชร์ลูกโซ่ ให้พิจารณาว่า การกระทำที่ผิดมีกระบวนการที่พัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงจากเดิมมากน้อยเพียงใด ซึ่งเดิมอาจเป็นแค่แชร์ลูกโซ่ธรรมดา แต่ต่อมาได้มีการพัฒนารูปแบบกระบวนการทำความผิดแบบแฝงและส่งผลกระทบต่อระบบ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และติดตามอย่างต่อเนื่อง ส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับความศรัทธาของประชาชน ก็เป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก หากไม่รีบดำเนินการอาจขยายวงกว้างได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเรื่องศาสนาที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องพิจารณาประเด็นเหล่านี้ด้วย ไม่ใช่เน้นในเรื่องปริมาณคดี แต่ให้เน้นรูปแบบของคดีหรือวิธีการในการทำความผิดมากกว่า และควรติดตามอย่างต่อเนื่อง เหมือนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาติดตามเรื่องก่อการร้ายที่ถึงแม้จะผ่านมาสิบกว่าปีแล้ว¹¹⁵

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” ว่าเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะการทำความผิด กล่าวคือ มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งรวมถึงคดีความผิดทางอาญาที่เป็นที่สนใจหรือมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในวงกว้าง, มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น คดีความมั่นคงในพื้นที่ภาคใต้ของไทย, มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงที่อาจทำให้ต่างประเทศหรือประเทศไทยต้องเสียผลประโยชน์หรือได้ประโยชน์ในภาพรวม เช่น คดีค่านิยม หรือความผิดที่เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ต่าง ๆ และ มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่ากระทบต่อระบบจริง ๆ เช่น คดีความผิดทางอาญาที่กระทำต่อตลาดหลักทรัพย์ หรือสถาบันการเงิน หรือคดีฉ้อโกงประชาชนที่มีผู้เสียหายและมูลค่าความเสียหายจำนวนมาก

อนึ่ง การพิจารณาว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรง อาจพิจารณาอ้างอิงกับความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องนั้นๆ ประกอบด้วยอันเป็น “การคุ้มครองคุณธรรมทาง

¹¹⁴ พลตรี วิทยา พวงพันธุ้งาม หัวหน้าอัยการทหาร, 27 กรกฎาคม 2558.

¹¹⁵ พลตำรวจตรี ชนะชัย ลิ่มประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

กฎหมาย” (Rechtsgut)¹¹⁶ เช่น ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เป็นต้น ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ในหมวดความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หมวดความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร และหมวดความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ในหมวดความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ เป็นต้น หรือความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ภาษีอากร และธุรกิจสถาบันการเงิน เป็นต้น

(3) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค)

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547¹¹⁷ บัญญัติไว้ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม”

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) นี้ มีคำที่สำคัญคือ “ข้ามชาติ” และคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอให้ความหมายของคำทั้งสองดังกล่าวตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ดังนี้

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรอาชญากรรม” หมายความว่า คณะบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่รวมตัวกันช่วงระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำการใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิดร้ายแรงและเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม¹¹⁸

“องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” หมายความว่า องค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ความผิดที่กระทำในเขตแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ

¹¹⁶ “คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) หมายถึง ประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครองหรือ ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง” จาก คณิต ณ นคร.กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพฯ: วิญญูชน. 2556.

¹¹⁷ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

¹¹⁸ คำว่า องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) นั้นได้มีการให้ความหมายไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime : UNTOC) ไว้ว่า “องค์กรอาชญากรรม” (Organized Crime) หรือ “กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (Organized Criminal Group) หมายถึง กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคลตั้งแต่สามคนหรือมากกว่า ที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง และมีการประสานการดำเนินงานระหว่างกัน โดยมีเป้าหมายในการกระทำความผิดร้ายแรงหนึ่งอย่างหรือมากกว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยอาชญากรรมร้ายแรงนั้น อนุสัญญานี้กำหนดให้เป็นการกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุกขั้นสูงเป็นเวลาอย่างน้อย 4 ปี หรือมากกว่า¹¹⁸

(2) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่การเตรียม การวางแผน การสั่งการ การสนับสนุน หรือการควบคุมการกระทำความผิดได้กระทำในอีกรัฐหนึ่ง

(3) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดมากกว่าหนึ่งรัฐ

(4) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่ผลของการกระทำที่สำคัญเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง

ดังนั้น นิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 จึงได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” ไว้หมายถึง คณะบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่รวมตัวกันช่วงระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำการใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิดร้ายแรงและเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุ อย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคำว่า “ข้ามชาติ” หมายถึง การกระทำความผิดซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) ความผิดที่กระทำในเขตแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ, (2) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่การเตรียม การวางแผน การสั่งการ การสนับสนุน หรือการควบคุมการกระทำความผิดได้กระทำในอีกรัฐหนึ่ง, (3) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำ ความผิดมากกว่าหนึ่งรัฐ หรือ (4) ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่ผลของการกระทำที่สำคัญเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) ได้ ดังนี้

ปัจจุบันประชาคมโลกมีการติดต่อเชื่อมโยงกันมากขึ้น สำหรับประเทศไทยได้อนุญาตให้พลเมืองของประเทศอื่นเข้าประเทศไทยได้โดยไม่ต้องขอวีซ่าจำนวนกว่าร้อยประเทศ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนั้นการเดินทางข้ามประเทศจึงเป็นเรื่องง่าย และอาชญากรก็เดินทางข้ามประเทศได้ง่ายเช่นเดียวกัน การค้าและการลงทุนที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประเทศ ส่งผลให้ธุรกรรมต่าง ๆ หรือการโอนเงินง่ายขึ้น อาชญากรจึงไม่จำเป็นต้องเดินทางข้ามหรือเข้ามาในประเทศเพื่อมากระทำความผิดด้วยตนเองอีกต่อไป แต่อาจจะใช้วิธีหลอกลวงทางอินเทอร์เน็ตหรือทางโทรศัพท์ เช่น กรณีสแกมเมอร์ (scammer) หรือโรแมนซ์สแกม เป็นต้น ซึ่งลักษณะข้ามชาตินั้นมีความเกี่ยวพันหรือมีผลกระทบต่อหลายประเทศ โดยคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” นั้นอาจดูคำนิยามได้จากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556¹¹⁹ ซึ่งออกตามอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของ (เมื่อก่อนแต่ละประเทศใช้คำนิยามต่างกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะใช้คำ

¹¹⁹ โดย ท่าน พลตำรวจโท ฐิติราช หนองหารพิทักษ์ ผู้บังคับการตำรวจสอบสวนกลาง ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ว่า “พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 นั้น หากกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบหลักก็จะดีมาก เพื่อตอบโต้กับภัยคุกคามที่จะเข้ามา ซึ่งความร่วมมือกันจะทำให้เกิดความชัดเจนในการทำงาน ซึ่งคดีหลาย ๆ เรื่องได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจาก สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกรมสรรพากร ตัวอย่างคดีชิงพระที่อุตร ปรากฏว่าคนที่ว่าจ้างให้ยิงนั้นกฎหมายยึดทรัพย์ไม่ได้ แต่คนรับจ้างยิงกฎหมายสามารถตามไปยึดทรัพย์ได้ ซึ่งผิดหลักการโดยสิ้นเชิง แต่อีกคดีหนึ่งคือ คดีเสี่ยบักที่จังหวัดอุดรธานี ปรากฏว่ามีการใช้อาวุธสงครามจึงต้องขึ้นศาลทหาร และมีการประสานข้อมูลจากสรรพากรทำให้สามารถเรียกเก็บภาษีย้อนหลังของเสี่ยบักได้มากกว่าสามร้อยล้านบาท จากคดีตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าควรที่จะมีการสร้างทีมภายในและทีมระหว่างประเทศ เพื่อรับมือและตอบโต้กับคดีที่มาจากนอกประเทศและสร้างความเสียหายให้กับประเทศไทย”

นิยามว่า “มาเฟีย” ประเทศไทยก็ใช้คำว่า “อั้งยี่” เป็นต้น ซึ่งเป็นคำนิยามที่เขียนไว้กว้าง ๆ และแทบไม่ได้มีการลงโทษในการกระทำความผิดฐานอั้งยี่เลย) โดยคำนิยามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติพอแยกองค์ประกอบ ได้ คือ (1) ต้องมีคนร่วมกระทำความผิดตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป (2) ต้องมีการจัดตั้งเป็นองค์กรและมีการทำความผิดต่อเนื่อง (3) ต้องเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป และ (4) ทำเพื่อเงิน ประโยชน์ในทางทรัพย์สิน หรือประโยชน์ในทางอื่นใด ซึ่งตัวอย่างองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เห็นได้ชัด เช่น พวกที่ลักลอบขนยาเสพติดจากพม่าเข้ามาในประเทศไทย หรือใช้ประเทศไทยเป็นสถานที่ส่งต่อ ซึ่งจะเกิดปัญหาในเรื่องของการสืบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ องค์กรเกี่ยวกับการค้าไม้พุงค้ำงาช้างข้ามชาติ ค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งคดีประเภทนี้ก็ต้องมีกฎหมายพิเศษซึ่งเอื้อต่อการใช้มาตรการพิเศษเช่น สืบสวนระยะยาว และการแฝงตัว เป็นต้น โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ขอยกตัวอย่างคดีเรื่องยาเสพติด ที่หลายหน่วยช่วยกันสืบสวนสอบสวน โดยหากเป็นการสืบระยะยาวก็มอบให้ ป.ป.ส. ดำเนินการ แต่คดีที่ไม่ซับซ้อนก็มอบให้ บข.ป.ส. ดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันนี้สองหน่วยงานดังกล่าวทำงานร่วมกันได้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรแบ่งคดีให้ชัดเจนแต่ก็ไม่ควรแบ่งแบบเด็ดขาด แต่ให้ทำในลักษณะร่วมมือกันทำงาน โดยให้ยึดประสิทธิผลเป็นหลัก ซึ่งทุกวันนี้จะเห็นได้ว่าผู้กระทำความผิดมักจะหนีออกนอกประเทศหลังจากกระทำความผิดแล้วเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ จึงทำให้เกิดกระแสและพูดต่อ ๆ กันในต่างประเทศว่า การกระทำความผิดในเมืองไทยไม่มีปัญหา หากสามารถหนีออกนอกประเทศได้ก็จบ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งศักยภาพของประเทศไทยในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่อยู่ในต่างประเทศมีน้อยมาก ถือเป็นจุดอ่อนที่สุดของกระบวนการยุติธรรมไทย ทำให้มองว่าประเทศไทยไม่มีศักยภาพในการป้องกันไม่ให้ชาวต่างประเทศมากระทำความผิดในประเทศไทย¹²⁰

ส่วนคำว่า “คดีสำคัญ” นั้น น่าจะหมายถึงคดีร้ายใหญ่ หรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ดังนั้นเมื่อมาพิจารณาคำว่า “สำคัญ” ตามวงเล็บ (ค) เห็นว่าควรจะต้องมีการให้นิยาม โดยอาจใช้การยึดโยงกับ (ข) กล่าวคือ ต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ก็จะต้องชัดเจนยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องสร้างคำนิยามขึ้นใหม่¹²¹

และเห็นว่าใน (ค) มีความเกี่ยวเนื่องกับ (ข) เช่น กรณีความมั่นคงหรือกรณีเหตุการณ์ความรุนแรงก็อาจเป็นเรื่องการกระทำความผิดข้ามชาติได้ (ซึ่งกรณีคดีที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาที่พบคือ ไม่ว่าจะเป็นข้อหาอั้งยี่ ซ่องโจร เหตุระเบิดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตำรวจพื้นที่ต้องรับทั้งหมดซึ่งก็ทำให้คดีไม่คืบหน้า แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะทำเป็นชุดปฏิบัติการ และคดีทางภาคใต้มีปัญหาในเรื่องของการสืบพยาน ซึ่งหากพยานอยู่ในพื้นที่มักจะไม่ให้ความร่วมมือ ดังนั้นในส่วนนี้ควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับผิดชอบดำเนินการโดยร่วมมือกับตำรวจ)¹²²

ทั้งนี้ โดยสรุปแล้ว การกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้เป็นคดีพิเศษตาม (ค) นั้น เห็นว่าความผิดข้ามชาติที่สำคัญโดยส่วนใหญ่จะมองในแง่ของความผิดข้ามประเทศ หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างชาติ หรือมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศแต่มาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยแล้ว

¹²⁰ วันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹²¹ จิตรนรา นวรัตน์ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดียาเสพติด, 27 กรกฎาคม 2558.

¹²² พลตรี วิทยา พ่วงพันธ์งาม, 27 กรกฎาคม 2558.

กระทำความผิดในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ แต่การพิจารณาว่าการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญนั้นต้องดูลักษณะของการกระทำความผิดด้วย ว่ามีลักษณะหรือพฤติกรรมการกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อหลายประเทศหรือไม่ กระบอบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินการคลังหรือไม่ เป็นต้น ส่วนการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็น “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” นั้น ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 ซึ่งได้กำหนดคานิยามของ “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ไว้แล้ว ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ควรนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาเบื้องต้น ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการกระทำความผิดข้ามประเทศ หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างชาตินั้น แต่ต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดที่มีผลต่อหลาย ๆ ประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีข้อมูลพื้นฐานที่เป็นปัจจุบันด้วยว่าองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะหรือพฤติกรรมการกระทำความผิดแต่ละประเภทต่าง ๆ เหล่านี้มีอะไรบ้าง ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีการรวบรวมข้อมูลทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อทำการวิเคราะห์ว่ากระทำความผิดแบบไหนเป็นลักษณะของการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อเป็นกรอบในการรับเป็นคดีพิเศษ และทั้งนี้การทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษควรจะต้องทำงานในลักษณะของการป้องกันและปราบปรามควบคู่กันไปด้วย¹²³

ในประเด็นการเตรียมรับมือกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งผู้กระทำความผิดจะเลือกว่าประเทศไหนเมื่อก่ออาชญากรรมแล้วมีโอกาสถูกจับกุมน้อย ประเทศไหนที่มีช่องว่างทางกฎหมายหากกระทำความผิดแล้วมีโอกาสหลบหนีออกนอกประเทศได้ และเหยื่อประเทศไหนถูกหลอกลวงมากที่สุด ตัวอย่างเช่น คดีแชร์ลูกโซ่ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนแล้วพบว่าคนไทยถูกหลอกลวงมากที่สุด เช่น คดียูพันซึ่งก่อกำเนิดที่ประเทศมาเลเซีย แต่คนมาเลเซียเป็นเหยื่อแค่ 1,700 กว่าคน ส่วนคนไทยถูกหลอกลวงกว่าแสนคน ดังนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องมีศักยภาพเหนือกว่าพนักงานสอบสวนทั่วไป ในเรื่องการประสานงานกับต่างประเทศ เช่น เชี่ยวชาญในภาษาต่างประเทศ สามารถใช้เทคโนโลยีในการติดตามข้ามประเทศได้ และการทำงานเป็นทีม ซึ่งจะสร้างความแข็งแกร่ง และทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และควรพิจารณาว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้กลุ่มอาชญากรรมเกรงกลัว ไม่กล้าเข้ามากระทำความผิดในประเทศไทย¹²⁴

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม “คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม” ว่าเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเกี่ยวพันหรือมีผลกระทบต่อหลายประเทศ เป็นความผิดที่กระทำในเขตแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ, ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่การเตรียม การวางแผน การสั่งการ การสนับสนุน หรือการควบคุมการกระทำความผิดได้กระทำในอีกรัฐหนึ่ง, ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดมากกว่าหนึ่งรัฐ หรือความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่ผลของการกระทำที่สำคัญเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง ที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ และเป็นความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำของ

¹²³ พลตำรวจตรี ชนะชัย ลิมประเสริฐ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹²⁴ พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, 27 กรกฎาคม 2558.

คณะบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่รวมตัวกันช่วงระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำการใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิด และเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(4) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง)

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติไว้ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน”

ลักษณะเฉพาะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) นี้มีสาระสำคัญอยู่ที่บุคคลซึ่งเป็น “ผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญ” ซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในคดีความผิดทางอาญา

โดยคำว่า “ผู้ทรงอิทธิพล” มีการให้ความหมาย พฤติการณ์และประเภทของผู้ทรงอิทธิพลไว้ดังนี้

1) ความหมายของผู้ทรงอิทธิพล

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “อิทธิพล” หมายถึง “กำลังที่ยังผลให้สำเร็จ, อำนาจซึ่งแฝงอยู่ในบุคคลหรือรัฐ ซึ่งสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์, อำนาจที่สามารถบันดาลให้ผู้อื่นต้องคล้อยตามหรือทำตาม, อำนาจที่สามารถบันดาลให้เป็นไปได้ต่าง ๆ เช่น อิทธิพลของดวงดาว, อำนาจนอกเหนือหน้าที่ เช่น ใช้อิทธิพลบังคับให้ยอม” และ Collins English Dictionary ได้ให้ความหมายของ “influential” หมายถึง “บุคคลหรือบางสิ่งที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลหรือเหตุการณ์ (Someone or something that is influential has a lot of influence over people or events.)” ดังนั้น ตามความหมายของพจนานุกรม คำว่า “ผู้มีอิทธิพล หรือผู้ทรงอิทธิพล (Influential Person) จึงหมายถึง บุคคลซึ่งมีอำนาจแฝงหรืออำนาจเหนือที่สามารถบันดาลให้ผู้อื่นต้องคล้อยตามหรือทำตาม หรือให้เป็นไปตามความประสงค์

มาเฟีย (Mafia) หมายถึง ผู้มีอิทธิพลที่ใช้อำนาจข่มขู่ผู้อื่น องค์การลับสมาคมลับ อั้งยี่ (พจนานุกรม) หรือกลุ่มคน หรือสมาชิกของกลุ่มคน ที่รวมตัวกันเพื่อประกอบมิจฉาชีพในการทำมาหากิน หรือเป็นชื่อเรียกของกลุ่มสังคมที่ผิดกฎหมายอย่างลับ ๆ¹²⁵

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ได้ให้ความหมาย “ผู้ทรงอิทธิพล” ไว้ว่า หมายถึง ผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ จ้างวาน สนับสนุน โดยกระทำงานอยู่เหนือกฎหมาย หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย กดขี่ ข่มเหง รังแกประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการกระทำดังกล่าวเป็นปกติธุระ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่อง การปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546¹²⁶ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่

¹²⁵ <https://th.wikipedia.org/wiki/มาเฟีย>, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2559.

¹²⁶ นอกจากนี้ ยังมีคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติที่ 30/2546 เรื่อง แนวทางดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพล และคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ที่ 55/2546 กำหนดให้คณะทำงาน

ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเองหรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งโดยปกติพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดอาญาอยู่แล้ว แต่ผลทางการกระทำนั้นเป็นการคึกคะนองส่งผลกระทบต่อสังคม ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหาย ความหวาดกลัว หรือการสร้างเครือข่ายขยายผล ซึ่งบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

นอกจากนั้น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ลงวันที่ 29 มีนาคม 2559¹²⁷ ได้กำหนดพฤติกรรมอันเป็นสาระสำคัญของบุคคลที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ว่า บุคคลซึ่งมีพฤติการณ์กระทำความผิดอาญาบางประการที่เป็นภัยอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยการข่มเหง ชูเชิญ รังแก หรือแสดงตนอันเป็นเหตุให้บุคคลอื่นเกรงกลัว ไม่กล้าขัดขืนหรือร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เพราะเกรงภัยจะเกิดแก่ตน โดยบุคคลดังกล่าวดำรงชีพด้วยการกระทำความผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด เป็นเจ้ามือพนัน มีพฤติการณ์ช่องสุ่มอาวูร เพื่อให้สามารถได้รับประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย การที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีจึงมีความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรืออาจเกิดความเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จึงจำเป็นต้องกำหนดกระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นพิเศษ เพื่อเป็นมาตรการเสริมกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา รวมทั้งคุ้มครองความสงบเรียบร้อยและระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่สุจริตชน

โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ได้กำหนดให้บุคคลผู้มีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายดังต่อไปนี้เป็นผู้กระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายคำสั่ง คือ

- (1) กระทำความผิดโดยการข่มขืนใจให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจ่ายอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น
- (2) แสดงตนให้บุคคลอื่นเกรงกลัว ไม่กล้าขัดขืนหรือร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเพราะเกรงภัยจะเกิดแก่ตน
- (3) ดำรงชีพด้วยการกระทำความผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงการใช้ จ้างวาน หรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่เป็นการกระทำความผิดตามที่กล่าวแล้วด้วย

ติดตามตรวจสอบเพื่อเร่งรัดดำเนินการใช้มาตรการทางภาษีกับผู้กระทำความผิดและผู้มีพฤติการณ์เกี่ยวกับยาเสพติด มีอำนาจดำเนินการกับผู้ถือสิทธิพลเป็นอย่างดีกับผู้กระทำความผิดและผู้มีพฤติการณ์เกี่ยวกับยาเสพติด ต่อมาได้มีคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติที่ 3/2547 เรื่อง การปราบปรามผู้มีอิทธิพลเงินกู้ยืมระบบ

¹²⁷ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 74 ง วันที่ 29 มีนาคม 2559

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พฤติการณ์ของบุคคลตามคำสั่งดังกล่าวนี้ มีความสอดคล้องกับพฤติการณ์ของผู้มีอิทธิพล ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/ว. 33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 และตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่อง การปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546

2) พฤติการณ์และประเภทของผู้ทรงอิทธิพล

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/ว. 33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ได้กำหนดพฤติการณ์ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่อยู่ในข่ายเป็นผู้ทรงอิทธิพลไว้ว่า

- (1) ตั้งบ่อนการพนัน เป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของมือสลากกินรวบ
- (2) ตั้งช่องโสเภณี สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชื้อน หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี
- (3) ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแระเถื่อน
- (4) สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
- (5) เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่าง ๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร
- (6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหามือปืนรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รังแก ช่มเหง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมิชอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว
- (7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการตระเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น
- (8) เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่
- (9) เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี
- (10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอาไรต์เอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไร หรือขึ้นราคาโดยมิชอบ
- (11) ลักลอบฆ่าสัตว์ และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย
- (12) ใช้อำนาจ หรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่อง การปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 กำหนดพฤติการณ์ที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ได้แก่

- (1) ผู้มีอิทธิพลเกี่ยวข้องกับยาเสพติด
- (2) ผู้มีอิทธิพลในการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอแข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ
- (3) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากคิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย

- (4) ผู้มีสิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการ และสถานประกอบการต่าง ๆ
- (5) ผู้มีสิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่ สุราเถื่อน และรับใกล้เคียงการนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
- (6) ผู้มีสิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โตะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี่กี ตู้ม้า ตู้จักรกลไฟฟ้าผิดกฎหมาย
- (7) ผู้มีสิทธิพลค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก
- (8) ผู้มีสิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
- (9) ผู้มีสิทธิพลฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
- (10) ผู้มีสิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว
- (11) ผู้มีสิทธิพลมือปืนรับจ้าง
- (12) ผู้มีสิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง
- (13) ผู้มีสิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ
- (14) ผู้มีสิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะและหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (15) ผู้มีสิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับใกล้เคียงหรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

นอกจากนั้น คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ได้กำหนดพฤติกรรมที่สามารถอธิบายได้ว่าเป็นบุคคลผู้กระทำความผิดที่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ คือ เป็นผู้มีพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย ดังต่อไปนี้¹²⁸ (ตามความผิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายคำสั่ง)

- (1) กระทำความผิดโดยการข่มขืนใจให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจ่ายอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นเองหรือของผู้อื่น
- (2) แสดงตนให้บุคคลอื่นเกรงกลัว ไม่กล้าขัดขืนหรือร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการเพราะเกรงภัยจะเกิดแก่ตน
- (3) ดำรงชีพด้วยการกระทำความผิดกฎหมาย

ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงการใช้ จ้างวาน หรือสนับสนุนการกระทำใด ๆ ที่เป็นการกระทำความผิดตามที่กล่าวแล้วด้วย

¹²⁸ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2559 เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดบางประการที่เป็นภัยอันตราย ต่อความสงบเรียบร้อยหรือบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ลงวันที่ 29 มีนาคม 2559 ข้อ 2

แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในมิติทางเศรษฐศาสตร์แล้ว นักวิชาการมีความเห็นว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลมักจะหากินกับเรื่องที่เกิดกฎหมาย เมื่อได้เงินจากการกระทำผิดกฎหมายแล้วก็จะนำไปฟอกเงินต่อ (Money Laundering) โดยเฉพาะเงินที่ได้มาจากธุรกิจผิดกฎหมาย ตั้งแต่ห่วย ซ่อง บ่อน ยาบ้า จนถึงคอร์รัปชัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลเหล่านี้เป็นผู้ทำให้ “เศรษฐกิจใต้ดิน” ขยายตัวโดยผ่านกิจกรรมที่ผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ตามพฤติการณ์ของแต่ละกลุ่มผู้มีอิทธิพล ซึ่งจากการวิจัยของศูนย์ข้อมูลอาชญากรรม และการฟอกเงิน ได้จัดประเภทกลุ่มของผู้ทรงอิทธิพลเป็น 4 กลุ่มคือ¹²⁹

(1) กลุ่มผู้ทรงอิทธิพลระดับท้องถิ่น ซึ่งมักจะมาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับเจ้าหน้าที่บ้านเมือง หรือนักการเมืองส่วนท้องถิ่น ประกอบธุรกิจอาชญากรรมระดับพื้นฐาน เช่น คุมห่วยเถื่อน บ่อนการพนัน ซ่องโสเภณี หรือเป็นแขนเป็นขาให้นักการเมืองระดับชาติ บางครั้งก็พัฒนาตนเองเพื่อนำไปสู่นักการเมืองระดับชาติ

(2) กลุ่มผู้ทรงอิทธิพลประเภทเป็นข้าราชการ หรือบุคคลผู้มีสี มักจะรับส่วยจากผู้ประกอบอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ รับจ้างทวงหนี้ คุมสถานบันเทิง รับทำงานเป็นมือปืนรับจ้าง เรียกค่าคุ้มครอง ชมชู้ ไรต์ไถ กลุ่มนี้กฎหมายบ้านเมืองมักจะเข้าไม่ถึงเพราะมีภูมิคุ้มกันสูง

(3) กลุ่มผู้มีอิทธิพลที่มาจากผู้ประกอบการค้า ซึ่งมักจะประกอบธุรกิจการค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย และผิดกฎหมาย โดยมีกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือนักการเมืองส่วนท้องถิ่นหนุนหลัง บางครั้งกลุ่มนี้มักจะสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติอยู่ด้วย

(4) กลุ่มผู้ทรงอิทธิพลซึ่งพัฒนาตนเองมาจากนักเลงหัวไม้ คุมบ่อนการพนัน คุมซ่องโสเภณี เป็นเจ้ามือห่วยเถื่อน ในที่สุดด้วยบารมีทางการเงินได้นำไปสู่ความเป็นผู้มีอิทธิพล บางครั้งก็มีโอกาสได้เข้าไปเป็นนักการเมืองระดับชาติด้วยก็มี

อย่างไรก็ตาม ยังอาจจัดประเภทกลุ่มอิทธิพลได้อีกแนวทางหนึ่ง กล่าวคือ (1) กลุ่มข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ (2) กลุ่มทุน ที่มีอำนาจทางการเงินสูง (3) นักการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งมีอำนาจทางบริหารและการออกนโยบาย และ (4) นักเลงหรือผู้กว้างขวางในท้องถิ่น โดยบุคคลกลุ่มนี้ถึงแม้จะไม่มีตำแหน่ง แต่อำนาจความกล้าในการชมชู้หรือใช้กำลังประทุษร้าย¹³⁰

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) ได้ ดังนี้

(1) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) นั้น เป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ร่วมกระทำผิด หรือกลุ่มบุคคลที่ไปสัมพันธ์หรือมีบารมีกับข้าราชการเป็นผู้ร่วมกระทำผิด และเห็นว่า อาชญากรรมที่มาจากผู้มีอิทธิพลจะเป็นสาเหตุของอาชญากรรม

¹²⁹ วีระพงษ์ บุญโยภาส. การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพลในประเทศไทย. <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=565>, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2560.

¹³⁰ สกล สกลเดช. รายงานการสัมมนากลุ่มย่อย เรื่อง “การศึกษาการทุจริตมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร” ครั้งที่ 1 เมื่อวันอังคารที่ 25 เมษายน 2560 เวลา 09.00 – 14.30 น. ณ ห้องประชุมบีบี 205 ชั้น 2 โรงแรมเซ็นทรา บาย เซ็นทารา ศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร

อื่น ๆ อีกหลายประเภท และหากสามารถปราบปรามผู้มีอิทธิพลได้ จะมีผลต่อความสงบเรียบร้อยเป็นอย่างมาก¹³¹

(2) กลุ่มผู้มีอิทธิพล คือ ผู้เกี่ยวข้องมีความคุ้นเคยกันและมีเครือข่ายที่ค่อนข้างเชื่อมโยงกันมาก และปัญหาดังกล่าวได้รับการสะสมมาเป็นเวลานานเกินกว่าที่จะคัดกรองหรือแยกออกจากกันระหว่างคนกับระบบความยุติธรรม ปัจจุบันเครือข่ายผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ เชื่อมโยงทั่วประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการประมูลงานของภาครัฐ และเรื่องอิทธิพลถือไว้ว่าเป็นเรื่องภายในที่ยิ่งใหญ่ หากต่อไปภายหน้ากลุ่มเหล่านี้สามารถเชื่อมต่อกับกลุ่มภายนอกได้ ก็ยิ่งจะเป็นอะไรที่ยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และในส่วนของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษนั้น เป็นอาวุธที่สำคัญมาก ดังนั้นเห็นควรที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จะต้องมาร่วมมือกันทำงาน สร้างทีมการทำงานโดยเฉพาะในเรื่องของผู้มีอิทธิพล ซึ่งจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹³²

(3) เห็นว่าควรให้ความสนใจในเรื่องปัญหาผู้มีอิทธิพลในระดับชาติมากกว่า เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมาย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าคดีหลาย ๆ คดีที่ไม่น่าจะใช่คดีพิเศษ แต่ก็ได้รับเป็นคดีพิเศษ ตัวอย่างเช่น คดีเงินบริจาคพรรคการเมือง หรือคดีหมิ่นประมาทนายรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งคงเป็นเพราะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการรับเป็นคดีพิเศษ ดังนั้นจึงเกิดปัญหาว่าในการดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลในระดับชาตินั้นจะเป็นอย่างไร ซึ่งหลาย ๆ เรื่องเป็นเรื่องของผู้มีอิทธิพลระดับชาติ เช่น (1) คดีเลี้ยงภาษีสามพันกว่าล้านบาท ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถสั่งฟ้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพียง 5 คนเท่านั้น แต่คดีเดียวกันนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ดำเนินการด้วย และพบข้อมูลความเชื่อมโยงทางการเงินไปยังนักการเมืองระดับชาติ จึงเกิดความสงสัยว่าทำไมกรมสอบสวนคดีพิเศษรีบสรุปสำนวนคดีสั่งฟ้องไปแค่นั้น ปัญหาควรสร้างกระบวนการที่สามารถดำเนินการกับผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองว่าจะต้องทำอะไร และ (2) คดีเรื่องการนำเข้ารถหรูที่สำแดงราคาเท็จ ซึ่งผู้กระทำความผิดอยู่ในกรมศุลกากรและโยงโยถึงนักการเมืองระดับชาติ แต่ก็ไม่เห็นความพยายามที่จะดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นหากโครงสร้างยังให้นักการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการคดีพิเศษและการแต่งตั้งคณะกรรมการคดีพิเศษยังเป็นอำนาจของนักการเมืองโดยตรงแล้วการดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลระดับชาติก็ไม่ได้ผล ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แม้จะนิยามความหมายของคดีพิเศษได้ดีเพียงใดก็ตาม แต่หากโครงสร้างคณะกรรมการยังไม่เปลี่ยน ก็ไม่เกิดประโยชน์และถือเป็นหัวใจสำคัญของกรมสอบสวนคดีพิเศษ¹³³

(4) กรณีคดีที่เกี่ยวกับผู้ทรงอิทธิพลนั้น ปัจจุบันพบว่ามึนักรธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาใช้อิทธิพลในประเทศต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำการออกเอกสารสิทธิเพื่อครอบครองเกาะได้ ทั้งเกาะและไล่ให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ จากนั้นได้นำที่ดินไปแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้เกิดความเสียหายหลายพันล้านบาท กรณีนี้ถือเป็นผู้มีอิทธิพลที่น่ากลัว นอกจากนี้ยังมีกรณีชาวต่างชาติที่เข้ามามีภรรยาคนไทย แล้วประกอบธุรกิจแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศไทย โดยสิ่งเหล่านี้ยากให้นำไปต่อยอดกรณีของผู้

¹³¹ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹³² ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹³³ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

มีอิทธิพลที่สำคัญ ซึ่งการกระทำแบบนี้ได้สร้างความเสียหายต่อรัฐและเป็นการดูถูกกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย¹³⁴

(5) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) ในประเด็นผู้ทรงอิทธิพล นั้น เห็นว่า หากเป็นข้าราชการในระดับผู้เชี่ยวชาญ หรือระดับซี 9 เดิม ขึ้นไป หรือพนักงานของรัฐที่เทียบเท่าข้าราชการระดับ 9 ขึ้นไป และบุคคลทั่วไปที่มีทรัพย์สินหรือกิจการหรือการดำเนินการของธุรกิจไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป ถือว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้มีอิทธิพล¹³⁵

(6) เรื่องผู้มีอิทธิพลนั้นแทรกซึมอยู่ในทุกระบบ เพราะสังคมไทยเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์และแก้ไขได้ยากมาก¹³⁶

(7) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) ยอยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการอย่างยิ่ง เนื่องจากในท้องถิ่นนั้นผู้มีอิทธิพลไม่เกรงกลัวกฎหมาย และสามารถประสานหน่วยงานในท้องถิ่นได้ทั้งหมด ดังนั้นถ้าสามารถดึงเรื่องมาไว้ที่ส่วนกลางได้ ก็จะทำให้ผู้มีอิทธิพลเกรงกลัวกฎหมายมากขึ้นและทำให้กระบวนการยุติธรรมดีขึ้นด้วย¹³⁷

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 “คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน” ว่าเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน โดยบุคคลผู้ทรงอิทธิพลนั้น เป็นผู้มีอำนาจที่สามารถทำให้ผู้อื่นกระทำหรือไม่กระทำการใดได้อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ซึ่งผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญนั้น รวมถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายหน่วยงานรัฐและธุรกิจทั้งภายในและนอกประเทศ และบุคคลที่สามารถแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ข้าราชการหรืออดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งอาจจะมีตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และข้าราชการการเมือง หรือบุคคลซึ่งมีพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นด้วย

(5) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ)

มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547¹³⁸ บัญญัติไว้ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา”

คำจำกัดความในกรณีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) นี้ เป็นกรอบที่มีความชัดเจนในตัวเองว่า คดีความผิดทางอาญานั้นจะต้องมี “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ซึ่งไม่ใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ เป็น (1) ผู้ต้องสงสัย (มีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา) (2) เป็นผู้ถูกกล่าวหา และ (3) เป็นผู้ต้องหา

¹³⁴ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹³⁵ พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน, 27 กรกฎาคม 2558.

¹³⁶ ทวี ประจวบลาภ, 27 กรกฎาคม 2558.

¹³⁷ พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา, 27 กรกฎาคม 2558.

¹³⁸ มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นกลุ่มเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้นเมื่อเจ้าพนักงานในกลุ่มนี้เป็นผู้ต้องสงสัย ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหาในคดีอาญา จึงอาจใช้อิทธิพล อำนาจหน้าที่ หรือความรู้ความสามารถแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ จึงควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ

โดยคำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ได้ถูกนิยามไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7)¹³⁹ ดังนี้

“มาตรา 2 ในประมวลกฎหมายนี้ ...

(17) “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” หมายความว่า เจ้าพนักงานดังต่อไปนี้

- (ก) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ข) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ค) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
- (ฅ) ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย
- (ง) อธิบดีกรมการปกครอง
- (จ) รองอธิบดีกรมการปกครอง
- (ฉ) ผู้อำนวยการกองการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
- (ช) หัวหน้าฝ่ายและหัวหน้างานในกองการสอบสวนและนิติการกรมการปกครอง
- (ซ) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
- (ฌ) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (ญ) รองผู้ว่าราชการจังหวัด
- (ฎ) ปลัดจังหวัด
- (ฏ) นายอำเภอ
- (ฐ) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
- (ฑ) อธิบดีกรมตำรวจ
- (ฒ) รองอธิบดีกรมตำรวจ
- (ณ) ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ
- (ด) ผู้บัญชาการตำรวจ
- (ต) รองผู้บัญชาการตำรวจ
- (ถ) ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจ
- (ท) ผู้บังคับการตำรวจ
- (ธ) รองผู้บังคับการตำรวจ
- (น) หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด
- (บ) รองหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด

¹³⁹ มาตรา 2 (17) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2535

- (ป) ผู้กำกับการตำรวจ
- (ผ) ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเขต
- (ฝ) รองผู้กำกับการตำรวจ
- (พ) รองผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเขต
- (พ) สารวัตรใหญ่ตำรวจ
- (ภ) สารวัตรตำรวจ
- (ม) ผู้บังคับกองตำรวจ
- (ย) หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

- (ร) หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

ทั้งนี้ หมายความว่ารวมถึงผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานดังกล่าวแล้ว แต่ผู้รักษาการแทนเจ้าพนักงานใน (ม) (ย) และ (ร) ต้องมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปด้วย ...”

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม “คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา” ว่าเมื่อมีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามความหมายข้างต้น ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหา ในคดีความผิดทางอาญา ก็จะเป็นลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษจะพิจารณาเพื่อดำเนินการสอบสวนเป็นคดีพิเศษต่อไป

โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) นี้ไว้ว่า “บทบัญญัติที่ว่า คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ นั้น ควรเปลี่ยนเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากประสงค์ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการกับเจ้าพนักงานทั้งกระบวนการยุติธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ”¹⁴⁰

3.2.2 การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

¹⁴⁰ พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา, 27 กรกฎาคม 2558.

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เป็นคดีพิเศษที่มาจากการพิจารณาของ กคพ. จากคดีความผิดอาญาอื่น ๆ นอกจากคดีความผิดอาญาตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)¹⁴¹ ซึ่ง กคพ. จะต้องมิตติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณานั้นเป็นดุลพินิจของ กคพ. โดยเฉพาะในการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาใด ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นให้เป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้เรื่องที่จะสามารถนำเข้าสู่ กคพ. ได้จะต้องปฏิบัติตามประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้ร้องที่มีคำร้องขอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ มี 3 กลุ่ม คือ (1) กรรมการคดีพิเศษ (2) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ (3) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งนี้เรื่องของผู้ร้องตามข้อ (2) และ (3) จะต้องผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการก่อน

เมื่อพิจารณาจากสถิติคดีพิเศษซึ่งจำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ ตามตารางที่ 1 พบว่า มีคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) จำนวน 526 คดี จากจำนวนทั้งสิ้น 1,887 คดี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 27.87

และเมื่อมาพิจารณາัตรางที่ 2 คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามประเภทความผิด พบว่า คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 37.57 ของคดีพิเศษทั้งหมด

จากนั้นพิจารณາัตรางที่ 3 คดีพิเศษที่ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) จำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษรายปี พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีคดีพิเศษที่รับดำเนินการมากที่สุดถึง 475 คดี และเป็นคดีพิเศษที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศฯ มากที่สุด (จำนวน 277 คดี) คิดเป็นร้อยละ 58.32 ของจำนวนคดีพิเศษทั้งหมดในปีนั้น ซึ่งคดีพิเศษดังกล่าวนี้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มากที่สุดถึง 139 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 29.26 ของจำนวนคดีพิเศษในปีนั้น และมีคดีต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันมากที่สุดถึง 280 คดี หรือคิดเป็นร้อยละ 58.95 ของจำนวนคดีพิเศษในปีนั้น ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วจะมีจำนวนมากกว่าการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2553 ได้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบทางการเมืองขึ้น และนอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2547, 2548 และ 2552 มีการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) มากกว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

ดังนั้น พอจะสังเคราะห์ลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ได้ว่า คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งนอกจากจะเป็นการพิจารณาตามลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แล้ว ยังมีลักษณะและรูปแบบตามที่ กคพ. มีมติ ซึ่งเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อรัฐ

¹⁴¹ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่ง กคพ. ได้ประกาศกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดไว้แล้ว

3.2.3 ข้อเสนอแนะในการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

(1) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติไว้เป็นนามธรรม เป็นการทั่วไป เป็นนามธรรม ซึ่งมีความเหมาะสมแล้ว จะทำให้การใช้ดุลพินิจรับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษเกิดความยืดหยุ่น สามารถปรับใช้และตีความได้ตามแต่เหตุและผลของเรื่อง เพื่อให้สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันทั่วถึง แต่ความไม่ชัดเจนเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ มีการเลือกที่จะรับคดีพิเศษโดยไม่เหมาะสม และอาจจะมีกรณีการปฏิเสธคดีที่ควรจะได้รับเป็นคดีพิเศษ เป็นต้น ดังนั้น ควรจะมีมาตรฐานขั้นตอน หรือระเบียบการพิจารณาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้เกิดรอบคอบ ชัดเจน และเป็นที่ยึดถือของประชาชน เช่น การมีคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาในเบื้องต้นก่อน ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาการใช้ดุลพินิจในการรับเป็นคดีพิเศษ และการกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเพื่อจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษนั้น ควรกำหนดตามความเหมาะสม เนื่องจากมีทั้งข้อดีและข้อเสีย นอกจากนี้การรับคดีพิเศษไม่ควรจะรับตามกระแสสังคม หรือตัวชี้วัด แต่ควรรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากมีเหตุผลอย่างเหมาะสม เช่น พนักงานสอบสวนอื่นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากคดีมีความซับซ้อน เป็นต้น

(2) การพิจารณาลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) เพื่อรับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องสามารถอธิบายเหตุผลได้ กล่าวคือ การอธิบายความผิดจะบ่งบอกถึงความตรงไปตรงมาและความสุจริตในการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย

(3) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรสร้างมาตรฐานสากลของกรอบในการใช้ดุลพินิจพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษ คือ ขั้นตอนหรือแนววิธีปฏิบัติที่ประกาศออกไปและเป็นที่ยอมรับของสังคม คือ การศึกษาแผนประทุษกรรม และรวบรวมมาเป็น Best Practices (แนวทางหรือวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่น่าองค์กรไปสู่ความสำเร็จและบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล) ของคดีแต่ละประเภท เป็นโมเดลของการดำเนินคดี (อาจพิจารณาจากแนวทางการใช้ดุลพินิจในการรับคดีพิเศษที่ผ่านมาด้วย) ซึ่งจะนำไปสู่ 2 สิ่ง คือ 1) การกำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ว่ามีแนวทางอย่างไร และ 2) อาชญากรรมประเภทใดบ้างที่เป็นเป้าหมายและอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ นอกจากนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องมีการพัฒนาแผนประทุษกรรมให้มีความทันสมัย ใช้กลยุทธ์ในด้านการบังคับใช้กฎหมาย สร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ และมีกลยุทธ์ในเรื่องของการบูรณาการ อีกทั้ง ผลงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษควรจะเป็นเชิงคุณภาพ เช่น คุณภาพของการบังคับคดี การฟ้องร้องคดี หรือมูลค่าความเสียหาย เป็นต้น

(4) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรมีมาตรการในการควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นการพิจารณารับคดีความเป็นอาญาเป็นคดีพิเศษ หรือการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน และมีความเห็นทางคดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเกิดความเชื่อมั่นต่อองค์กรทั้งนี้โดยเฉพาะ การรับเป็นคดีพิเศษตามช่องทางของมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ ที่อยู่ภายใต้การเมืองค่อนข้างมาก ดังนั้นควรแก้ไขให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง

(5) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรกำหนดความเกี่ยวพันของหน่วยงานภายในกับการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรอบการพิจารณาและเชี่ยวชาญในการ

ดำเนินการ เช่น ควรให้สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษภาคซึ่งไม่ได้รับผิดชอบคดีความผิดที่กำหนดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยเฉพาะ แต่รับผิดชอบคดีตามเขตพื้นที่ ให้มีหน้าที่รับผิดชอบคดีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อให้มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณารับคดีพิเศษของคณะกรรมการคดีพิเศษ และให้สำนักคดีซึ่งรับผิดชอบคดีความผิดที่กำหนดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) รับผิดชอบคดีตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดี และมีสัมพันธ์กับคณะกรรมการกลั่นกรอง เพื่อให้มีความเกี่ยวข้องกับการพิจารณารับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้คณะกรรมการกลั่นกรองนี้ควรมีกรรมการกลั่นกรองที่มีคุณภาพ และควรให้คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาทั้งคดีความผิดทางอาญาที่เสนอจะเป็นคดีพิเศษและเสนออุทธรณ์เรื่องเพื่อจะได้เป็นมาตรฐานในการดำเนินคดีพิเศษ

(6) กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจกำหนดเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นเรื่องแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับคดี การส่งคดีความผิดทางอาญามาเพื่อพิจารณาเป็นคดีพิเศษ และการแจ้งความร้องทุกข์ เป็นต้น ว่าคดีความผิดทางอาญาควรมีปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเท่าใด จึงให้มาร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากหากกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเป็นกฎหมายหรือประกาศ กคพ. จะเป็นการตายตัวขาดความยืดหยุ่น ไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างเหมาะสม อันทำให้ไม่สามารถปรับใช้กฎหมายให้รองรับกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ได้

(7) กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจให้หน่วยราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องนั้นๆ พิจารณารับรองในเบื้องต้นว่า คดีความผิดทางอาญานั้นมีผลกระทบอย่างรุนแรงจริง ประกอบการพิจารณาของกรมสอบสวนคดีพิเศษด้วย ตัวอย่างเช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับกรมที่ดิน และกรมที่ดินได้รับรองมาว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงจริง เป็นต้น รวมทั้งควรให้หน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกฎหมายตามบัญชีท้ายเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษเป็นคดีพิเศษ

(8) ในคดีความผิดทางอาญาบางประเภทกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจกำหนดลักษณะเฉพาะให้มีความชัดเจน โดยอาจกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายควบคู่กับการใช้ดุลพินิจในการรับเป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษ และการร้องทุกข์กล่าวโทษของบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับภาษีอากร, คดีความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร, คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

(9) นอกจากการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาเป็นคดีพิเศษโดยพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับพิจารณาดำเนินการกับคดีความผิดทางอาญาซึ่งลักษณะดังต่อไปนี้

1) คดีความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจะทำให้เกิดความปลอดภัย มีผลเป็นการดึงคู่ขัดแย้งออกมาจากพื้นที่แล้ว ยังลดความคลั่งไคล้ในเรื่องความเป็นกลางของผู้เสียหายต่อพนักงานสอบสวนในพื้นที่ด้วย

2) คดีเกี่ยวกับการก่อการร้ายและความมั่นคงของประเทศ

3) คดีที่พนักงานสอบสวนดำเนินการแล้วพบปัญหาและอุปสรรค จึงร้องขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการ เช่น ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งต้องทำงานร่วมกันอยู่ในพื้นที่นั้น ทำให้เสียความยุติธรรม

4) คดีที่ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ หรือตำรวจเป็นคู่กรณี ซึ่งจะทำให้คู่กรณีมองว่าอาจเกิดความไม่ยุติธรรม อันเนื่องจากคู่กรณีเป็นตำรวจด้วยกัน ดังนั้น จึงอาจให้ความช่วยเหลือกันได้

5) คดีความอาญาที่เกิดมีการร้องฟื้นคดีขึ้นมาใหม่ หรือคดีที่เกิดความคลางแคลงสงสัยในการวางตัวเป็นกลางของพนักงานสอบสวน ซึ่งแนวทางการดำเนินงานนี้จะทำให้ พนักงานสอบสวนในพื้นที่สามารถดำเนินงานได้ผลดี พยานมีความสบายใจในการให้ปากคำกับส่วนกลางมากกว่า และทำให้ประชาชนมีทางเลือกและใช้ประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น

3.3 วิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคต

สถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคตจะพัฒนาไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบุคลากรของประเทศไทยและประชาคมโลก ผลของการพัฒนาคน การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาวิทยาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ รวมถึงการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องพัฒนาการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษให้เท่าทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาในมิติต่าง ๆ เพื่อรองรับอาชญากรรมในโลกยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการศึกษา สรุปลักษณะและแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคตที่สำคัญ ๆ 3 ลักษณะ ดังนี้

3.3.1 อาชญากรรมข้ามชาติ

วิวัฒนาการของโลกปัจจุบันมีการใช้เทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสาร เชื่อมโยงข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วไร้ขีดจำกัด เป็นโลกไร้พรมแดน ทำให้การประกอบธุรกิจเกิดการขยายตัวอย่างกว้างขวาง สร้างผลกำไรอย่างมหาศาล ในขณะที่เดียวกันอาชญากรรมก็ได้มีการพัฒนารูปแบบจากการประกอบอาชญากรรมโดยปัจเจกบุคคลเป็นการประกอบอาชญากรรมแบบองค์กรข้ามชาติหรือเรียกว่า “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” (transnational organized crime) ซึ่งมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่เชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีตัวบุคคลที่มีอำนาจอิทธิพลในวงการอาชญากรรมเป็นหัวหน้าและมีการสั่งการ การประกอบธุรกิจนอกกฎหมายและการดำเนินอาชญากรรมกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก เมื่อองค์กรอาชญากรรมได้ผลประโยชน์มาแล้ว จะนำไปสู่กระบวนการฟอกเงินเพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกกฎหมายนำไปใช้เป็นทุนหล่อเลี้ยงองค์กรและขยายเครือข่ายให้กว้างขวาง นอกจากนี้เงินบางส่วนยังมีการใช้ในการตัดสินใจบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานและอุดหนุนนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจนอกกฎหมายให้เป็นไปอย่างราบรื่น ทำให้องค์กรอาชญากรรม (organized crime) และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติสามารถสร้างอิทธิพลขยายเครือข่าย และก่อปัญหาให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาค

และผลที่อาจเกิดจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ปัญหาหนึ่งที่สำคัญต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของพลเมืองอาเซียน คือ อาชญากรรมข้ามชาติ ในแผนการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนได้ระบุถึงอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ ได้แก่ การก่อการร้าย การลักพาตัวและการค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด การประมงผิดกฎหมาย การค้าอาวุธเถื่อนขนาดเล็ก อาชญากรรม

ทางไซเบอร์ และโจรสลัด อีกทั้งได้ลำดับความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในภูมิภาคอาเซียน คือ การค้ามนุษย์การค้ายาเสพติด และปัญหาโจรสลัด

โดยปกติการไหลของอาชญากรรมข้ามชาติย่อมทะลักจากที่มีการปราบปรามอย่างจริงจัง มีกฎหมายที่เข้มงวด และมีบทลงโทษที่รุนแรง ไปสู่ประเทศที่มีกฎหมายภายในไม่แข็งแรงเพียงพอ มีช่องว่างให้อาชญากรหาช่องทางในการกระทำความผิด และมีบทลงโทษที่เบา รวมไปถึงการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดของอาชญากรรมข้ามชาติที่ชัดเจนเพียงพอ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเหล่านี้

สถานการณ์ แนวโน้มลักษณะ และรูปแบบของคดีพิเศษในอนาคตจะมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น อันเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจที่เติบโต และมีการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของประชากรชาวต่างชาติที่สะดวกขึ้น ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษจำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น การเพิ่มเติมปรับปรุงกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเหล่านี้ รวมทั้งการทำข้อตกลงร่วมต่าง ๆ เพื่อรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มมาตรการพิเศษต่าง ๆ ที่จะเป็ประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป การจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางด้านความมั่นคง รวมทั้งการสร้างเครือข่ายในการประสานการดำเนินงานการป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และเสริมสร้างให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีและความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ อีกด้วย

3.3.2 กลุ่มผู้มีอิทธิพล

คดีที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลนั้นส่วนมากจะมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดหรือให้การสนับสนุน และเครือข่ายผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ ทั้งผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ผู้มีอิทธิพลทางสังคม หรือผู้มีอิทธิพลทางศาสนา ได้เชื่อมโยงกันทั่วประเทศ เช่น การทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ และการกระทำความผิดต่อการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (การฮั้วประมูล) และต่อไปกลุ่มผู้มีอิทธิพลอาจจะมีการเชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรม หรือกลุ่มอิทธิพลจากต่างประเทศซึ่งจะทำให้มีความยุ่งยากซับซ้อน และรุนแรงมากขึ้น ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับความคาดหวังจากสังคมเป็นอย่างสูงในการดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพล เนื่องจากเป็นหน่วยงานระดับกรมในราชการส่วนกลาง และมีกลไกทางโครงสร้างและมาตรการพิเศษทางกฎหมายที่เอื้อต่อการดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพล เช่น การมีคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งมีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) กำหนดข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กคพ. และติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 การมีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาการย้าย การไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนและการลงโทษทางวินัยของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และการมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วม และมาตรการพิเศษอื่น ๆ เป็นต้น

3.3.3 อาชญากรรมคอมพิวเตอร์

ปัจจุบันการพัฒนาประเทศได้ก้าวหน้าไปสู่ระบบดิจิทัล (Digital) ในทุกมิติ โดยเฉพาะเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีการนำเทคโนโลยีไปใช้ในงานในฐานะปัจเจกบุคคล หรือนำไปใช้ในองค์กรต่าง ๆ อย่างหลากหลายมากขึ้น เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศการติดต่อสื่อสาร การเงินการธนาคาร การเก็บข้อมูล หรือการควบคุมระบบการทำงานอัตโนมัติ เป็นต้น ซึ่งทำให้มีแนวโน้มเกิดอาชญากรรมเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์หรือมีการใช้คอมพิวเตอร์ในการก่ออาชญากรรมมากขึ้น ซึ่งอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะที่ซับซ้อน อำพรางการกระทำความผิด และก่อให้เกิดความเสียหายมากขึ้น การรวบรวมพยานหลักฐานมีขั้นตอนที่และวิธีการรวบรวมที่ซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น สถานที่เกิดเหตุมีมากกว่าหนึ่งแห่งอาจเชื่อมโยงหลายประเทศ อาชญากรจะเป็นบุคคลที่มีความรู้การใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีเป็นเป็นอย่างดีและนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการกระทำความผิดได้ ผลของการกระทำจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความมั่นคงของประเทศ



บทที่ 4

การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

ในบทนี้ เป็นผลการศึกษาในส่วนของ การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ประกอบด้วย การพิจารณาแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ข้อมูลสำคัญสำหรับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม และการประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 การพิจารณาแนวทางการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

จากการประมวลความคิดเห็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ และในทางสังคมจากผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ แต่ละคดีมีทั้งความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ที่คำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินได้ และความคุ้มค่าทางสังคมที่คำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินไม่ได้ สรุปแนวคิดจากความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ได้ดังนี้

4.1.1 การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์

(1) ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ คือ ความคุ้มค่าที่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้โดยตรง (ความคุ้มค่าทางบัญชี) จากผลการดำเนินคดีพิเศษมีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งในส่วนของคดีความผิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีและสารสนเทศ เช่น คดีไซมอยโดเมนเนม คดีไซมอยข้อมูล เกมออนไลน์ คดี Skimmer คดีฉ้อโกงการขายสินค้าบนอินเทอร์เน็ต และคดีหลอกลวงฉ้อโกงการลงทุนในหุ้น เป็นต้น มีความคุ้มค่ามาก เพราะมีค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนหรือผู้เสียหาย ซึ่งบางคดีมีมูลค่าความเสียหายเป็นพันล้านบาท แม้บางคดีอาจจะเรียกคืนเงินจากผู้ประกอบอาชญากรรมให้แก่ผู้เสียหายได้เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้น นอกจากนั้น การดำเนินคดีเหล่านี้ ยังถือเป็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ทำให้อาชญากรรมประเภทนี้ลดลง ซึ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะการสร้างเชื่อมั่นในการดำเนินธุรกิจออนไลน์¹⁴² ให้กับนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(2) ผลประโยชน์ที่สามารถคำนวณมูลค่าได้จากผลการดำเนินคดีพิเศษนั้น ก็น่าจะมีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ หากสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพื่อหยุดยั้งความเสียหายซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวมได้ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (การฉ้อราษฎร์) คดีความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ และความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา¹⁴³ ดังกรณีคดีตัวอย่าง การจับกุมโกดังเก็บสินค้าละเมิดทรัพย์สินทางปัญญารายใหญ่ ตลอดจนการจับกุมในเขตพื้นที่สีแดง ตามแนวชายแดนที่สามารถจับได้ใน

¹⁴² การสัมภาษณ์ เกริกไชย ศรีศุภร์เจริญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ

¹⁴³ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท มนต์ชัย วัชรบุตร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีทรัพย์สินทางปัญญา และมหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

จุดที่เป็นที่เก็บสินค้าของผู้ค้ารายใหญ่ บางคดีมีการร่วมมือกันระหว่างนายทุน ผู้มีอิทธิพล กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีการดำเนินคดีอย่างจริงจัง ทำให้เห็นว่า ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ทำให้นักลงทุนไม่ว่าเป็นคนไทยหรือต่างชาตินำเงินมาลงทุน อันเกิดเป็นผลดีของระบบเศรษฐกิจของประเทศ¹⁴⁴

(3) ตัวอย่างคดีพิเศษด้านภาษีอากรและการเงินการธนาคารที่จะเห็นถึงความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจน บางคดีมีความร่วมมือกันระหว่างผู้บริหารของบริษัท กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คดีรถจอดประกอบ ถือว่าเป็นคดีความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้แผ่นดิน ที่ทำให้รัฐสูญเสียรายได้เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศจำนวนมาก¹⁴⁵ เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ แล้วศาลลงโทษผู้กระทำความผิด ทำให้ผู้บริหารของบริษัทและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกรงกลัวต่อการทุจริต นอกจากนี้ยังทำให้นักลงทุนจากต่างประเทศเกิดความเชื่อมั่นต่อสถาบันการเงินการธนาคารและระบบตลาดเงินตลาดทุนและตลาดหุ้นของประเทศไทย และนำเงินเข้ามาลงทุนในประเทศไทย อันจะเกิดเป็นผลดีของระบบเศรษฐกิจของประเทศ¹⁴⁶

(4) ตัวอย่างคดีพิเศษด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่สามารถประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ได้ เช่น คดีพิเศษที่ 27/2552 กรณีการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ ในพื้นที่เขาหน้ายักษ์ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดพังงา ซึ่งใช้งบประมาณในการดำเนินคดีพิเศษไม่เกิน 629,653.40 บาท แต่มูลค่าความเสียหายมากกว่านั้นหลายเท่าตัว¹⁴⁷ หรือคดีความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดิน ซึ่งรัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้คืนมาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ไม่อาจคำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินได้ เช่น พื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พื้นที่อุทยานแห่งชาติต่าง ๆ หรือพื้นที่ ส.ป.ก. ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้ประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยไม่สามารถนำมาออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ฯลฯ¹⁴⁸

4.1.2 การประเมินความคุ้มค่าทางสังคม

(1) คดีความผิดต่าง ๆ ที่เป็นคดีพิเศษนั้น หากไม่มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเข้ามามีอำนาจในการดำเนินการแล้ว หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเดิมอาจใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ หรืออาจจะเนื่องจากมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน เมื่อมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ระมัดระวังในการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ผลประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับนั้น ได้รับอย่างสมบูรณ์มากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐที่ไม่ควรจะต้องสูญเสียไป เนื่องจากความบกพร่องในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐ นอกจากนั้น ยังมีผลทำให้ประชาชนมีทางเลือกในการแสวงหาความยุติธรรมจากรัฐมากขึ้น หากประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเดิม ก็อาจใช้ช่องทางในการแสวงหาความยุติธรรมโดยผ่านกรมสอบสวนคดีพิเศษ หากกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจอย่างโปร่งใส

¹⁴⁴ การสัมภาษณ์ มหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

¹⁴⁵ การสัมภาษณ์ พันตำรวจตรี จิรากร อารีรัตน์นนคร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิบัติการพิเศษ

¹⁴⁶ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท พันเลิศ ตั้งศรีไพโรจน์ ผู้อำนวยการกลุ่มคดีความเห็นแย้ง

¹⁴⁷ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท พงศ์พร พราหมณ์แสน ผู้บัญชาการสำนักการปฏิบัติการพิเศษ

¹⁴⁸ การสัมภาษณ์ มหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

เป็นธรรม สามารถอธิบายต่อสังคมอย่างเป็นเหตุเป็นผลภายใต้กรอบของกฎหมาย จะเป็นผลทำให้ประชาชนเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมที่รัฐจัดให้กับประชาชนได้ดียิ่งขึ้น¹⁴⁹ ตัวอย่างเช่น คดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ที่ปัจจุบันกรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง ถือว่าเป็นปัญหาหลักที่สำคัญของประเทศและเป็นปัญหาทางสังคมระดับชาติที่รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน¹⁵⁰ เป็นต้น ดังนั้น การดำเนินภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงมีมิติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติในหลายมิติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในด้านสังคม ทั้งในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งผลประโยชน์จากผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินคดีพิเศษบางคดีไม่สามารถคำนวณประโยชน์ที่ได้รับกลับคืนมาในรูปแบบที่เป็นตัวเงิน หรือในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้ แต่ผลการดำเนินคดีเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อทั้งโดยตรงและ/หรือโดยอ้อมต่อความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ อันส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและประชาคมโลก ซึ่งแม้ต้นทุนในการดำเนินการจะมีจำนวนสูง แต่ก็เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องจัดไว้เพื่อภารกิจในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เพื่อธำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศ¹⁵¹

(2) ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษไม่จำเป็นต้องพิจารณาจากผลงานการส่งฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว ต้องนำผลของการดำเนินคดีว่าสามารถจับกุมผู้ต้องหาใหญ่ได้หรือไม่ หรือได้มากน้อยเพียงใด มาประกอบการพิจารณาด้วย และไม่ควรมุ่งเน้นผลการประเมินความคุ้มค่าที่เป็นตัวเลขทางบัญชีหรือเป็นตัวเงินมาใช้กับงานคดี โดยการทำหน้าที่ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลตามที่กฎหมายกำหนดนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องเผชิญกับผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุด คือ ผู้มีอิทธิพลทางการเมืองและผู้มีอิทธิพลทางการเงิน ในขณะที่เดียวกันกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องการทำงานภายใต้บทบัญญัติมาตรา 45 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁵² ดังนั้น ความเชื่อศรัทธาของประชาชนจึงเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนถึงความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

¹⁴⁹ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท มนต์ชัย วัชรบุตร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีทรัพย์สินทางปัญญา

¹⁵⁰ การสัมภาษณ์ พันตำรวจตรี จิรากร อารีรัตน์นนคร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิบัติการพิเศษ

¹⁵¹ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท ทัญญิ์ พรทิพย์ ล. วีระพรรค ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ

¹⁵² มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเสนอข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการแทรกแซงด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย

การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้

(3) การที่กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถจับตัวผู้กระทำความผิดปลอมแปลงหนังสือเดินทางข้ามชาติมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ ถือว่าเป็นการคุ้มค่าทางสังคมอย่างมาก ซึ่งถ้าไม่สามารถจับผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้จะเกิดความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมหาศาล เช่น กรณีเหตุการณ์ที่ผู้ก่อการร้ายนำหนังสือเดินทางปลอมที่ทำในประเทศไทยไปก่อวินาศกรรมที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน จนทำให้เกิดความสูญเสียและเสียหายจำนวนมาก หรือในกรณีของการจับสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ที่ตลาดโรงเกลือที่ผ่านมานั้นที่เกิดกรณีเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษถูกทำร้ายจากพ่อค้าแม่ค้า ผลการจับกุมได้นำไปสู่การจัดทำ “สระแก้วโมเดล” ทำให้มีการจัดการกับสินค้าที่ละเมิดลิขสิทธิ์ในตลาดโรงเกลือให้หมดไปอย่างจริงจัง¹⁵³

(4) ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษที่ไม่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินได้ แต่ความคุ้มค่างกล่าวมีความคุ้มคามากกว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ เช่น คดีความผิดทางอาญาที่สำคัญ ซึ่งเป็นคดีที่มีความซับซ้อนมีผู้มีอิทธิพลและเครือข่ายองค์กรโยงโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการลงทุน ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนเป็นจำนวนมากและเกิดความเสียหายที่ไม่อาจประเมินค่าได้ คือ ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ประชาชนไม่สามารถใช้ชีวิตอย่างสงบสุขได้¹⁵⁴ หากสามารถสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพื่อหยุดยั้งความเสียหาย ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่หรือการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชน ตลอดจนความมั่นคงของประเทศชาติ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของสถาบันพระมหากษัตริย์ และคดีความผิดเกี่ยวกับการนำข้อมูลอันเป็นเท็จเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ เป็นต้น¹⁵⁵ และนอกจากนั้น ยังมีการดำเนินคดีพิเศษอื่น ๆ ที่มีประโยชน์ในทางสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม อีกมากมาย แต่ผลประโยชน์ของประเทศชาติที่ได้รับ คือ การที่ได้หยุดยั้งขบวนการหลอกลวงประชาชนโดยใช้วุฒิภาวะการศึกษาปลอมซึ่งส่งผลให้ประชาชนได้รับรู้ถึงกลโกงของอาชญากรรม และไม่ตกเป็นเหยื่ออีกต่อไป คดีอาญาที่มีกลุ่มผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลัง หรือคดีเจ้าหน้าที่ตำรวจตกเป็นผู้ต้องหาที่เป็นคดีที่เกิดขึ้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งศาลพิพากษาลงโทษจำเลยที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อย ตลอดทั้งรักษาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน หากให้เจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยตนเองดำเนินการ ก็อาจมีความเปี่ยงเบนในทางคดีได้ เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษเข้าไปดำเนินการ และในที่สุดศาลพิพากษาลงโทษจำเลยทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น และคดีที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ผลการดำเนินคดีดังกล่าวมีความคุ้มค่างกับงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ เพราะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การทำให้สังคมมีความสงบสุข รวมถึงอารังรัฐได้ทรัพยากรธรรมชาติคืนกลับมา ทำให้สามารถรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในสภาพดีเป็นมรดกแก่คนรุ่นหลังต่อไป ซึ่งไม่สามารถคำนวณเป็นมูลค่าเป็นตัวเงินได้¹⁵⁶

¹⁵³ การสัมภาษณ์ พันตำรวจตรี จิรากร อารีย์รัตนนนคร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิบัติการพิเศษ

¹⁵⁴ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท โพธิ์วัฒน์ ทิมอุดม รองผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ 2 รักษาการแทนผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ 2

¹⁵⁵ การสัมภาษณ์ มหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย และเกริกไชย ศรีศุภร์เจริญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ

¹⁵⁶ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท พงศ์พร พรหมมณเฑาะว์ ผู้บัญชาการสำนักการปฏิบัติการพิเศษ และณิรณัฐ ชูสมรณ.ผอ.กตน.

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นถึงความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษว่ามีมูลค่ามากน้อยเพียงใด เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถเรียกคืนประโยชน์ที่มีมูลค่าเป็นตัวเงินกลับคืนมาให้แก่รัฐได้อย่างมหาศาล หรือคดีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ที่สามารถนำเงินคืนให้กับผู้เสียหายได้บ้าง เป็นต้น เนื่องจากคดีประเภทนี้มีมูลค่าความเสียหายสูงและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง ดังนั้นผลประโยชน์ที่รัฐได้รับกลับคืนจึงมีมูลค่าสูงกว่างบประมาณที่ต้องเสียไปอย่างมาก โดยเมื่อเทียบมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีพิเศษพบว่า การดำเนินคดีพิเศษมีค่าใช้จ่ายน้อยมาก โดยจากการคำนวณบัญชีต้นทุนต่อหน่วยคดีพิเศษ (ABC: Activity – Based – Costing) ของกรมสอบสวนคดีพิเศษพบว่า ในภาพรวมตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 – 2558 (31 มีนาคม 2558) การดำเนินคดีพิเศษมีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยคดีละ 156,866 บาท¹⁵⁷ แต่มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดนั้น มีมูลค่ามากกว่านั้นหลายเท่าตัว¹⁵⁸ และผลของการดำเนินคดีพิเศษสามารถเรียกคืนประโยชน์เป็นตัวเงิน หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับคืนให้รัฐได้¹⁵⁹ อย่างมหาศาล และในขณะเดียวกัน ยังมีการดำเนินคดีพิเศษที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ที่ได้รับกลับคืนมาเป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้ แต่เป็นผลประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกติกาสังคม หรือผลของการดำเนินคดีในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมหรือระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย เหล่านี้เป็นความคุ้มค่าทางสังคมและ/หรือความคุ้มค่าที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินหรือตัวเลขทางบัญชีได้¹⁶⁰ และรวมถึงการดำเนินคดีพิเศษที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ทุกคดีไม่ใช่จะมีเฉพาะความคุ้มค่าที่คำนวณเป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้เท่านั้น แต่ทุกการดำเนินคดีพิเศษยังมีความคุ้มค่าทางสังคมทั้งโดยตรงและโดยอ้อมที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้ด้วย

4.2 ข้อมูลสำคัญในการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม

4.2.1 มูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน

จากที่กล่าวแล้วข้างต้น การดำเนินคดีพิเศษโดยเฉพาะคดีที่มีมูลค่าความเสียหาย หรือผลดำเนินคดีพิเศษได้รับการประโยชน์หรือเรียกคืนให้แก่รัฐ ประชาชน หรือภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นผลที่ได้รับจากสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีพิเศษ หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นผลผลิตเบื้องต้นที่สามารถนำมาประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์เป็นตัวเงินได้ อันเป็นการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ หรือการดำเนินภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในมิติหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 มูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน รายละเอียดตามตารางที่ 5 – 6

¹⁵⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ. หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 81 วิทยาลัยนบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2558.

¹⁵⁸ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท พงศ์พร พรหมณ์เสนห์ ผู้บัญชาการสำนักการปฏิบัติการพิเศษ

¹⁵⁹ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท ทัญญิ์ พรทิพย์ ล. วีระพรรค ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ

¹⁶⁰ เฟิ่งอ้อาง.

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558

หน่วย : ล้านบาท

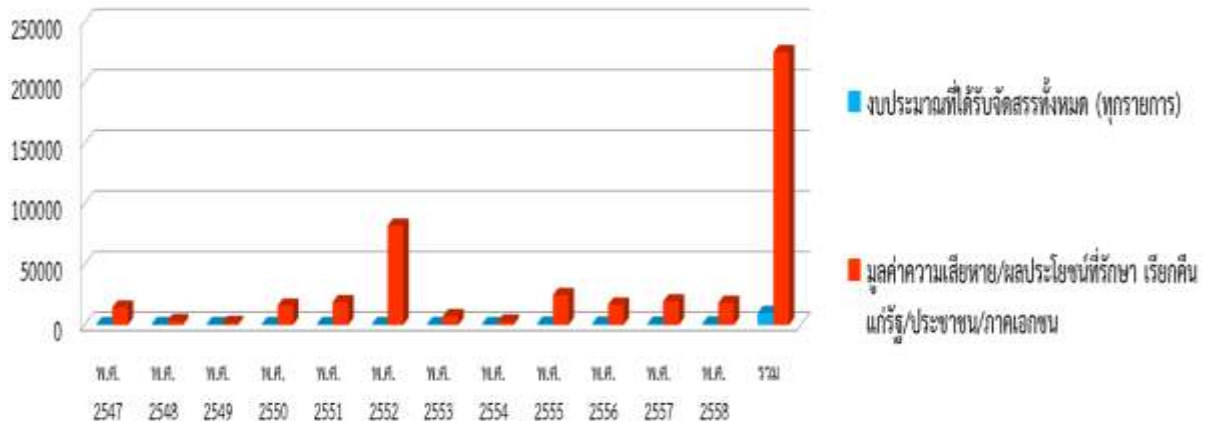
ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) ¹⁶¹	มูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ¹⁶²
พ.ศ. 2547	610.125	14,299.108
พ.ศ. 2548	614.420	3,088.444
พ.ศ. 2549	718.041	1,638.324
พ.ศ. 2550	687.850	15,962.111
พ.ศ. 2551	702.925	18,929.307
พ.ศ. 2552	720.203	81,946.957
พ.ศ. 2553	685.035	7,243.475
พ.ศ. 2554	728.014	2,883.126
พ.ศ. 2555	1,038.943	24,697.851
พ.ศ. 2556	1,117.216	16,786.129
พ.ศ. 2557	1,088.721	19,442.454
พ.ศ. 2558	1,158.127	18,180.420
รวม	9,870.519	225,097.707

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559

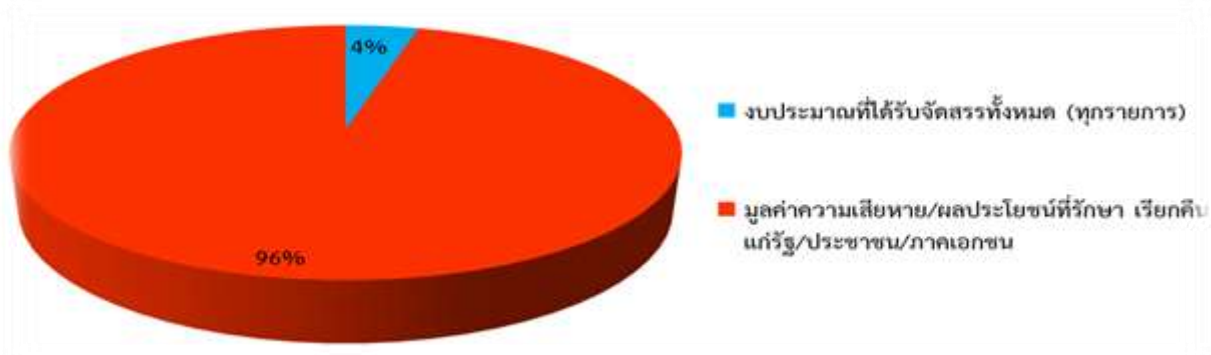
จากตารางที่ 5 พบว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทั้งหมด (ทุกรายการ) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 รวมทั้งสิ้น 9,870.519 ล้านบาท และมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน รวมทั้งสิ้น 225,097.707 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณทั้งหมด (ทุกรายการ) มากที่สุด (1,158.127 ล้านบาท) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณทั้งหมด (ทุกรายการ) น้อยที่สุด (610.125 ล้านบาท) และสำหรับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีมูลค่ามากที่สุด (81,946.957 ล้านบาท) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน น้อยที่สุด (1,638.324 ล้านบาท)

¹⁶¹ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559.

¹⁶² กรมสอบสวนคดีพิเศษ. 12 ปี แห่งความเชื่อมั่นต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ, กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์, 2558.



ภาพที่ 2 งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558



ภาพที่ 3 เปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ในภาพรวม

จากภาพที่ 3 พบว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทั้งหมด (ทุกรายการ) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ในภาพรวม รวมทั้งสิ้น 9,870.519 ล้านบาท และมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ในภาพรวม รวมทั้งสิ้น 225,097.707 ล้านบาท นั้น เท่ากับ ผลตอบแทนจากการดำเนินคดีพิเศษหรือผลการดำเนินคดีพิเศษซึ่งเป็นมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน รวมทั้งสิ้น 225,097.707 ล้านบาท นี้ ใช้งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เพียงแค่ร้อยละ 4 ของมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชนที่ได้จากผลการดำเนินคดีพิเศษทั้งหมด¹⁶³

¹⁶³ จำนวนมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน สำหรับการศึกษาวิเคราะห์นี้เป็นข้อมูลที่ได้จากสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นตัวเลขจำนวนมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชนในภาพรวม ยังไม่มีการจำแนกในรายละเอียด และยังมีไม่มีข้อมูลในแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนดังกล่าว ซึ่งหากมีการกำหนดจำนวนและข้อมูลเก็บข้อมูลที่ได้มาตรฐานเดียวกัน และมีการจำแนกในรายละเอียด จะทำให้สามารถทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดลึกซึ้งมากกว่านี้ได้

ตารางที่ 6 ผลการดำเนินคดีและมูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ที่ปกป้อง รักษา เรียกคืนให้แก่รัฐ/ประชาชน/เอกชน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558

ปี งบประมาณ	จำนวน คดีพิเศษ รับ	จำนวนคดีพิเศษ มีมูลค่า ความเสียหาย	มูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ของรัฐ/ ประชาชน/เอกชน	คดีค้าง ยกมาจาก ปีก่อน	จำนวน คดีพิเศษ สอบสวนเสร็จ	จำนวนคดีพิเศษ มีมูลค่า ความเสียหาย	มูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่ รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน
2547	31	4	17,323,108,482.00		8	2	14,299,108,482.00
2548	89	31	3,340,630,307.28	10	15	4	3,088,444,303.19
2549	170	64	108,410,845,973.64	73	58	29	1,638,324,261.63
2550	96	75	16,724,311,993.74	130	159	89	15,962,110,984.26
2551	83	76	12,890,235,954.62	113	104	59	18,929,306,543.10
2552	123	77	13,684,817,735.29	114	92	49	81,946,956,782.75
2553	475	90	25,177,826,980.00	139	127	52	7,243,475,442.14
2554	130	65	10,323,169,729.30	392	216	89	2,883,125,968.07
2555	252	17	4,479,452,685.45	398	245	64	24,697,851,476.70
2556	263	99	32,851,940,878.43	408	203	68	16,786,128,714.30
2557	105	26	7,460,465,037.24	379	178	82	19,442,454,104.78
2558	127	102	6,695,125,000.00	410	209	102	18,180,419,815.68
รวม	1,944	726	259,361,930,756.99		1,614	689	225,097,706,878.60
สองแสนสองหมื่นห้าพันเก้าสิบล้านเจ็ดแสนหกพันแปดร้อยเจ็ดสิบแปดบาทหกสิบบาทสตางค์							

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 17 ธันวาคม 2558

หมายเหตุ

- ข้อมูลปีงบประมาณ 2558 ถึง วันที่ 30 กันยายน 2558
- จำนวนคดีพิเศษรับ หมายถึง คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเพื่อสอบสวน
- จำนวนคดีพิเศษมีมูลค่าความเสียหาย หมายถึง คดีพิเศษ ที่สามารถคำนวณ กำหนดมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนเงินได้
- มูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ของรัฐ/ประชาชน/เอกชน หมายถึง จำนวนมูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ของรัฐ/ประชาชน/เอกชน ที่ประมาณค่าเป็นจำนวนเงินได้
- จำนวนคดีพิเศษสอบสวนเสร็จ หมายถึง คดีพิเศษที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ สอบสวนเสร็จและสรุปสำนวนส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- มูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ ประชาชน/เอกชน หมายถึง จำนวนมูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ของรัฐ/ประชาชน/เอกชน ที่รักษา เรียกคืน รวมถึง ค่าปรับ การชดเชย จ่ายเพิ่ม ในชั้นการสรุปสำนวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่า ผลการดำเนินคดีและมูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ที่ปกป้อง รักษา เรียกคืนให้แก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งในปีงบประมาณดังกล่าวเป็นปีที่มีเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง เกิดกระทำความผิดฐานอั้งยี่/โจร/การจลาจล/กบฏ/เผาทำลายทรัพย์สิน ทำให้มีจำนวนคดีพิเศษรับมากที่สุด คือ 475 คดี และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ถือเป็นช่วงการสร้างผลงานการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีจำนวนคดีพิเศษรับ 31 คดี ซึ่งในปีดังกล่าวกรมสอบสวนคดีพิเศษมีผลงานสำคัญ ๆ เช่น คดีพิเศษที่ 1/2557 ซึ่งผลการสืบสวนสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษพบว่า บริษัท A จำกัด กระทำความผิดสำแดงเท็จหลีกเลี่ยงอากรอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ในคดีนี้ บริษัท A จำกัด ได้ยื่นคำร้องขอทำความตกลงระงับคดีในชั้นศุลกากร โดยยินยอมชำระค่าปรับร้อยละ 15 ของอากรที่ขาดให้ครบถ้วน รวมเป็นเงิน 498,808,482 บาท แม้คดีนี้จะไม่เข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล แต่เป็นคดีแรกของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ติดตามภาษีรายได้ของรัฐกลับคืนมาได้เป็นจำนวนมาก¹⁶⁴

4.2.2 งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรร

กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน โดยก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรงบประมาณในส่วนของแผนงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการก่ออาชญากรรมให้น้อยลง

แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 – 2558 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรงบประมาณในส่วนของแผนงาน : พัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากคดีพิเศษ ได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรมในกระบวนการของคดีพิเศษ ซึ่งการจัดการคดีพิเศษแล้วเสร็จตามมาตรฐานกำหนด เป็นผลผลิตจากการดำเนินงาน และมีการกำหนดตัวชี้วัดในการดำเนินงาน ได้แก่ ตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ (จำนวนคดีพิเศษที่จัดการแล้วเสร็จ) ตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพ (ร้อยละของคดีพิเศษที่พนักงานอัยการมีความเห็นพ้องกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ) และตัวชี้วัดในเชิงเวลา (ร้อยละของคดีพิเศษที่สืบสวนสอบสวนและมีคำสั่งในคดีได้ตามที่กำหนด)

ทั้งนี้ งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรนั้น โดยทั่วไปประกอบด้วย

- งบบุคลากร ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำ และค่าตอบแทนพนักงานราชการ
- งบดำเนินงาน ได้แก่ ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค
- งบลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- งบรายจ่ายอื่น ๆ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการคุ้มครองพยาน ค่าใช้จ่ายในการเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่าย กรมสอบสวนคดีพิเศษ โครงการจัดตั้งแหล่งข่าวบุคคลระดับพื้นที่ และโครงการศูนย์ข้อมูลต่อต้านการค้ำมนุษย์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

¹⁶⁴ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. DSI ความยุติธรรม...ที่พึงได้ (12 ปี วันก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ 3 ตุลาคม 2557), ม.ป.ท., 2557, หน้า 64.

นอกจากนั้น งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินแล้วนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษยังอาจได้รับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนอื่นที่ได้ใช้การจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวแล้วด้วย เช่น เงินนอกงบประมาณ งบกลาง งบประมาณเบิกจ่ายแทนกัน และงบดอกเบี้ย เป็นต้น

4.2.3 ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 31 ได้กำหนดให้มีค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกเงินอุดหนุนให้ไปเป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้ค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ หมายความว่า ค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และการตรวจสอบข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เบิกจ่ายได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังหรือระเบียบอื่น¹⁶⁵

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษทุกปี โดยจะอยู่ในหมวดงบดำเนินงานในรายการค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2548 ที่งบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตั้งในรายการค่าเบี้ยเลี้ยง ที่พักการเดินทางไปราชการชั่วคราว ทั้งนี้ การใช้จ่ายงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548 และหากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ยังสามารถได้รับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนอื่นดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

¹⁶⁵ ดูรายละเอียดค่าใช้จ่าย หลักฐานการเบิกจ่าย วิธีการยืมและส่งคืนเงินอุดหนุน และบัญชีอัตราค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษในระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและวิธีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และ พ.ศ. 2548

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับ งบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และ งบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง ตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558

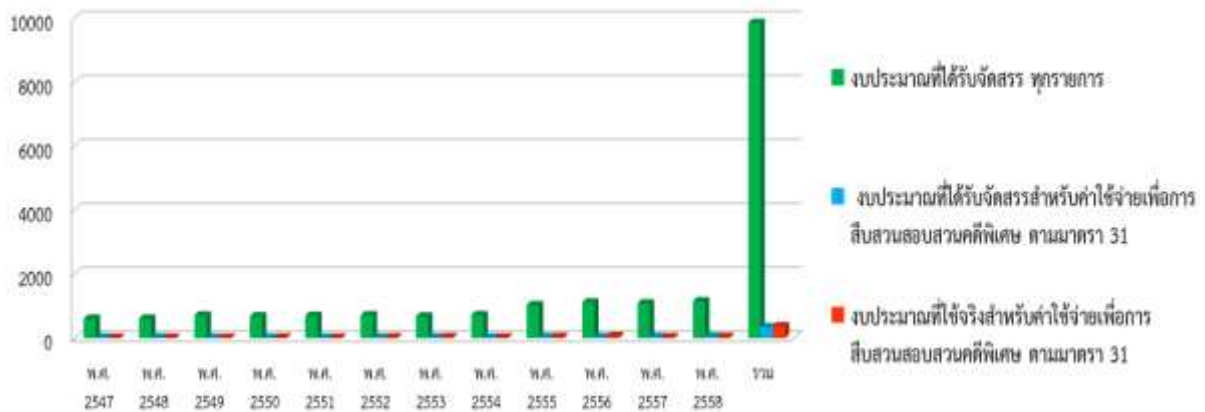
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ทุกรายการ) ¹⁶⁶	งบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31			
		งบประมาณที่ได้รับจัดสรร		งบประมาณที่ใช้จริง	
		จำนวน	ร้อยละของงบประมาณที่ได้รับทั้งหมด	จำนวน	ร้อยละของงบประมาณที่ได้รับ
พ.ศ. 2547	610.125	26.368	4.32	18.000	68.26
พ.ศ. 2548	614.420	26.368	4.29	18.000	68.26
พ.ศ. 2549	718.041	20.000	2,79	21.250	106.25
พ.ศ. 2550	687.850	20.000	2.91	22.250	111.25
พ.ศ. 2551	702.925	20.000	2.85	21.220	106.10
พ.ศ. 2552	720.203	25.000	3.47	28.000	112.00
พ.ศ. 2553	685.035	23.000	3.36	38.000	165.22
พ.ศ. 2554	728.014	25.000	3.43	25.900	103,60
พ.ศ. 2555	1,038.943	35.000	3.37	41.873	119.64
พ.ศ. 2556	1,117.216	35.000	3.13	67.692	193.41
พ.ศ. 2557	1,088.721	40.000	3.67	31.627	79.07
พ.ศ. 2558	1,158.127	52.500	4.53	43.116	82.13
รวม	9,870.519	348.236	3.53	376.928	108.24

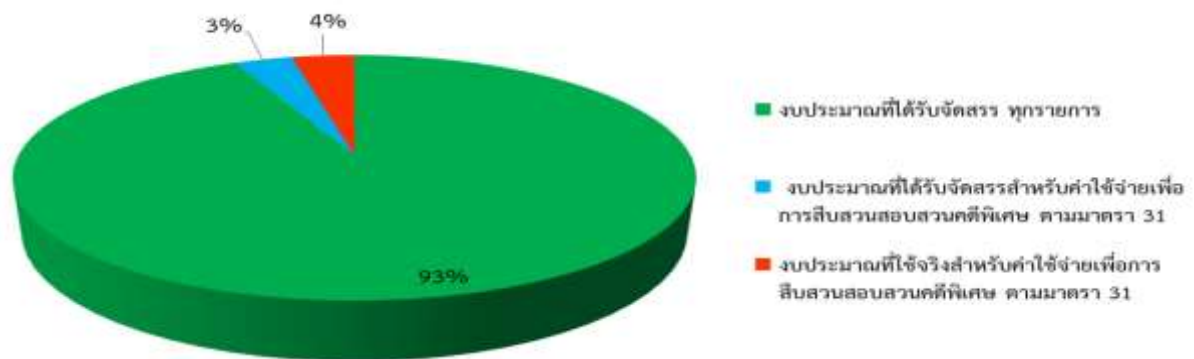
ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559

จากตารางที่ 7 เมื่อเปรียบเทียบงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง นับตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 พบว่า ในภาพรวมงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษฯ คิดเป็นร้อยละ 3.53 ของงบประมาณทั้งหมดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรร และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษฯ ที่ใช้จ่ายจริง คิดเป็นร้อยละ 108.24 ของงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษฯ ทั้งหมด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ได้รับงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษฯ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 4.53 ของงบประมาณทั้งหมดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรร และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 งบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษฯ ที่ใช้จ่ายจริง มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 193.41

¹⁶⁶ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559.



ภาพที่ 4 งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558



ภาพที่ 5 งบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด (ทุกรายการ) กับงบประมาณที่จัดสรรสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 และงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเพื่อสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 ที่ใช้จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ในภาพรวม

4.3 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม

การดำเนินคดีพิเศษทุกคดีมีผลต่อการสร้างความเชื่อมั่นในด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย กล่าวคือ การดำเนินคดีพิเศษมีประสิทธิภาพสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ก่อให้เกิดความมั่นคงของประเทศ และความมั่นคงต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ¹⁶⁷ ทำให้ต่างชาติมีความมั่นใจว่า เมื่อพลเมืองของประเทศนั้น ๆ มาท่องเที่ยว หรือทำธุรกิจใน

¹⁶⁷ รายละเอียดเพิ่มเติมใน กรมสอบสวนคดีพิเศษ. DSI ความยุติธรรม...ที่พึงได้ (12 ปี วันก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ 3 ตุลาคม 2557), ม.ป.ท., 2557.

ประเทศไทย จะได้รับความปลอดภัย ปราศจากภัยคุกคามจากการก่อการร้ายต่าง ๆ ทำให้มีการลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น และมีนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น¹⁶⁸ ทำให้ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม หรืออาจกล่าวได้ว่า ผลจากการดำเนินคดีพิเศษมีทั้งความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ที่ประเมินเป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้ และความคุ้มค่าทางสังคมและ/หรือความคุ้มค่าที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้ ซึ่งมีความพยายามนำวิธีการคำนวณความคุ้มค่าในลักษณะนี้ ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง เพื่อให้สามารถประเมินความคุ้มค่าเหล่านี้เป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้

ทั้งนี้ ในการศึกษา¹⁶⁹ สามารถประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษได้เฉพาะการคำนวณบัญชีต้นทุนผลผลิต (ABC – Activity Based - Costing) และการประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI – Return on Investment) สำหรับการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment) ของการดำเนินคดีพิเศษนั้น ในการศึกษา¹⁷⁰ ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก SROI มีกิจกรรมและขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องการเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รายละเอียดของข้อมูลที่มากเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ได้ และต้องวางแผนการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการคำนวณที่เชื่อถือได้

4.3.1 การคำนวณบัญชีต้นทุนผลผลิต (ABC – Activity Based - Costing)

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบริหารกิจเมืองที่ดี พ.ศ. หมวดการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ มาตรา 21 กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ส่วนราชการคำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่รับผิดชอบตามระยะเวลาที่กรมบัญชีกลางกำหนดและรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบรวมทั้งให้ส่วนราชการทำการเปรียบเทียบรายจ่ายต่อหน่วย และจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ และหากไม่มีการทักท้วงใด ๆ จากทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนดังกล่าวภายใน 15 วัน ให้ส่วนราชการดำเนินการตามแผนการลดต้นทุน หรือรายจ่ายนั้น เพื่อปรับปรุงการทำงานต่อไป

สำหรับการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 ตามสูตรการคำนวณบัญชีต้นทุนต่อหน่วย ดังต่อไปนี้

บัญชีต้นทุนต่อหน่วย (ABC – Activity Based - Costing)	=	ต้นทุนผลการดำเนินคดีพิเศษทั้งหมด (TAC) <hr style="width: 80%; margin: 0 auto;"/> ผลผลิตรวมของกิจกรรม (TNUA)
---	----------	--

¹⁶⁸ การสัมภาษณ์ พันตำรวจตรี จิรากร อารีย์รัตนนคร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิบัติการพิเศษ

ตารางที่ 8 ผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต กรมสอบสวนคดีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ทุกรายการ)	ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง	ผลการดำเนินคดีพิเศษ			บัญชีต้นทุนต่อหน่วย
			คดีพิเศษที่ยกมาจากปีก่อน	คดีพิเศษรับใหม่	คดีพิเศษที่สอบสวนเสร็จ	
2547	610.125	18.000	-	18	8	1.00000
2548	614.420	18.000	10	78	15	0.20454
2549	718.041	21.250	73	115	58	0.11303
2550	687.850	22.250	130	142	159	0.08180
2551	702.925	21.220	113	105	104	0.09734
2552	720.203	28.000	114	117	92	0.12121
2553	685.035	38.000	139	380	127	0.07321
2554	728.014	25.900	392	222	216	0.04218
2555	1,038.943	41.873	398	171	298	0.07359
2556	1,117.216	67.692	271	311	203	0.11631
2557	1,088.721	31.627	379	156	222	0.05912
2558	1,158.127	43.116	410	127	209	0.08029
รวม	9,870.519	376.928	231	1,942	1,711	0.17346

ที่มา: พัฒนาจาก นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ. การฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 81 วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2558.

จากตารางที่ 8 ผลการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต กรมสอบสวนคดีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 พบว่า การดำเนินคดีพิเศษตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต หรือต่อคดี โดยเฉลี่ยคดีละ 173,460 บาท โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต หรือต่อคดี สูงที่สุด กล่าวคือ โดยเฉลี่ยคดีละ 1,000,000 บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต หรือต่อคดี น้อยที่สุด กล่าวคือ โดยเฉลี่ยคดีละ 42,180 บาท

4.3.2 การประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI – Return on Investment)

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) ในการศึกษาครั้งนี้ ทำการศึกษาจากประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทั้งหมด และจากค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทั้งหมด

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) โดยพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษทั้งหมด ตามสูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$$\text{ROI} = \frac{\text{ผลตอบแทนทางการเงิน - งบประมาณที่ได้รับจัดสรร}}{\text{งบประมาณที่ได้รับจัดสรร}} \times 100$$

ตารางที่ 9 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	คดีพิเศษที่สอบสวนเสร็จ/คดีที่มีมูลค่าความเสียหาย (คดี)	มูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ปชช./เอกชน ¹⁶⁹	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ทุกรายการ)	ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI (%))
2547	8/2	14,299.108	610.125	2,243.64
2548	15/4	3,088.444	614.420	402.66
2549	58/29	1,638.324	718.041	128.17
2550	159/89	15,962.111	687.850	2,220.58
2551	104/59	18,929.307	702.925	2,592.93
2552	92/49	81,946.957	720.203	11,278.31
2553	127/52	7,243.475	685.035	957.39
2554	216/89	2,883.126	728.014	296.03
2555	245/64	24,697.851	1,038.943	2,277.21
2556	203/68	16,786.129	1,117.216	1,402.50
2557	178/82	19,442.454	1,088.721	1,685.81
2558	209/102	18,180.420	1,158.127	1,469.81
รวม	1,614/689	225,097.707	9,870.519	2,180.50

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559

จากตารางที่ 9 พบว่า ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 คิดเป็นร้อยละ 2,180.50 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11,278.31 และปีงบประมาณ พ.ศ.

¹⁶⁹ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559.

2549 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามงบประมาณที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้รับจัดสรรทั้งหมด น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 128.17

(2) การพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) โดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามสูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$$ROI = \frac{\text{ผลตอบแทนทางการเงิน} - \text{ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ}}{\text{ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ}} \times 100$$

ตารางที่ 10 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	จำนวนคดีพิเศษที่สอบสวนเสร็จ/คดีที่มีมูลค่าความเสียหาย	มูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ/ปชช./เอกชน ¹⁷⁰	งบประมาณที่ได้รับจัดสรร (ทุกรายการ)	ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง	ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI (%))
2547	8/2	14,299.108	610.125	18.000	79,339.49
2548	15/4	3,088.444	614.420	18.000	17,058.02
2549	58/29	1,638.324	718.041	21.250	7,609.76
2550	159/89	15,962.111	687.850	22.250	71,639.82
2551	104/59	18,929.307	702.925	21.220	89,105.50
2552	92/49	81,946.957	720.203	28.000	292,567.70
2553	127/52	7,243.475	685.035	38.000	18,961.77
2554	216/89	2,883.126	728.014	25.900	11,031.76
2555	245/64	24,697.851	1,038.943	41.873	58,882.76
2556	203/68	16,786.129	1,117.216	67.692	24,697.80
2557	178/82	19,442.454	1,088.721	31.627	61,374.23
2558	209/102	18,180.420	1,158.127	43.116	42,066.30
รวม	1,614/689	225,097.707	9,870.519	376.928	59,619.02

ที่มา : สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559

¹⁷⁰ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559.

จากตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่า ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง (ล้านบาท) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 คิดเป็นร้อยละ 59,619.02 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง (ล้านบาท) มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 292,567.70 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง (ล้านบาท) น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 7,609.76

4.4 การประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษา

ในการศึกษานี้ คณะผู้วิจัยสามารถประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษได้เฉพาะ การประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI – Return on Investment) และการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) แต่สำหรับการคำนวณผลตอบแทนทางสังคมจากการบริการภาครัฐ (SROI – Social Return on Investment) ของการดำเนินคดีพิเศษ นั้น ในการศึกษานี้ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก SROI มีกิจกรรมและขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องการเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รายละเอียดของข้อมูลที่มากเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ได้ และต้องวางแผนการดำเนินการในระหว่างการดำเนินคดีพิเศษนั้น ๆ ด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการคำนวณที่เชื่อถือได้ เช่นเดียวกับการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม

4.4.1 การประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษาจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI – Return on Investment)

การศึกษาวินิจฉัยนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการคัดเลือกคดีกรณีศึกษา โดยพิจารณาคัดเลือกคดีพิเศษที่มีลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษที่แตกต่างกัน หรือคดีที่มีประเภทความผิดแตกต่างกัน และควรเป็นคดีที่ศาลพิจารณาสั่งคดีแล้ว จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คดี โดยคณะผู้วิจัยได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ให้สัมภาษณ์ และรับฟังความคิดเห็นจากที่ประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus Group) ร่วมด้วย แต่เนื่องจากคดีกรณีศึกษาต้องมีข้อมูลสำหรับการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษอย่างครบถ้วน ทำให้การเลือกคดีกรณีศึกษาค่อนข้างยาก และคดีกรณีศึกษาจึงมีคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นศาลรวมอยู่ด้วย

การคำนวณผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) ของคดีกรณีศึกษา ตามสูตรการคำนวณดังต่อไปนี้

$$ROI = \frac{\text{ผลตอบแทนทางการเงิน} - \text{ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีกรณีศึกษา}}{\text{ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนและสอบสวนคดีกรณีศึกษา}} \times 100$$

ตารางที่ 11 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการดำเนินคดีพิเศษ จำแนกตามกรณีศึกษา

หน่วย : ล้านบาท

คดีกรณีศึกษา	มูลค่าความเสียหาย ผลประโยชน์ที่รักษาเรียก คืนแก่รัฐ/ปชช./เอกชน	ค่าใช้จ่าย ตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง	ผลตอบแทน ทางการเงิน จากการลงทุน (ROI (%))
คดีพิเศษที่ 77/2549 คดีเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร	4,838,350,283.09	1,166,354.04	4,147.27
คดีพิเศษที่ 115/2556 คดีเกี่ยวกับภาษีอากร	4,298,564,817	1,259,649	3,411.52
คดีพิเศษที่ 125/2558 คดีความผิดเกี่ยวกับการกักขังเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน	750,000,000	864,150.20	866.90

4.4.2 การประเมินความคุ้มค่าในการกิจภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy)

ในการศึกษานี้ ได้พิจารณาเลือกคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษทำการสืบสวนแต่ไม่ได้เป็นคดีพิเศษมาเป็นคดีกรณีศึกษาด้วย ได้แก่ คดีตามเลขสืบสวนที่ 129/2556 กรณีปัญหาชุมชนชาวเลราไว๋ จังหวัดภูเก็ต มาประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ดังนี้

(1) ความเป็นมา

กรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย เป็นหน่วยงานที่มีความคิดริเริ่มในการอำนวยความสะดวกเชิงรุก กรณีให้ความเป็นธรรมและคืนสิทธิครอบครองที่ดินแก่ชาวเลราไว๋ จังหวัดภูเก็ต ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนหลายหน่วยงาน ได้พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหามาตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพราะศาลจังหวัดภูเก็ตได้ชี้ว่า ผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิที่ดินคือผู้ที่มีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาท ฉะนั้นการจะแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลที่สุดจึงต้องเริ่มต้นที่ “กระบวนการยุติธรรม” หากสามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ได้สำเร็จทุกองค์กรก็จะมีแบบอย่างในการแก้ปัญหาได้ทุกเรื่อง ตั้งแต่การรักษาสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม การฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเลในแง่ของวัฒนธรรมท้องถิ่น การดูแลคุณภาพชีวิตของชาวเลด้านสาธารณสุขโภชนาการและสาธารณสุข การรักษาที่ดินที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย และพื้นที่ทางจิตวิญญาณของชุมชนชาวเล เป็นต้น

เนื่องจากในอดีตเคยถูกเจ้าหน้าที่ภาครัฐบางกลุ่มนำข้อมูลท้องถิ่นไปเปิดเผยจนทำให้ชาวเลราไว๋เดือดร้อน ถูกฟ้องคดีต่อศาล จึงเกิดการต่อต้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ชาวเลราไว๋จึงปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐ แต่ในที่สุดเมื่อชาวเลราไว๋เห็นความตั้งใจจริงในการที่จะแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของพวกเขา จึงเปิดใจยอมรับความช่วยเหลือ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นให้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชน (ชาวเลราไว๋) ได้ดำเนินการต่อเนื่องจนนำไปสู่ความสำเร็จในที่สุด

การดำเนินการในกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานได้ถูกออกแบบอย่างระมัดระวัง มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นการต่อสู้ในชั้นศาลจากบทเรียนของคำพิพากษาของศาลจังหวัดภูเก็ตที่ได้ ตัดสินชาวเลเราไวย์ไปบางส่วนแล้ว แนวคิดเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานตามหลักกฎหมายไทย ศาสตร์ แขนงต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการค้นหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความจริงในลักษณะสหวิทยาการ กระบวนการในการรวบรวมพยานหลักฐานที่จะได้พยานหลักฐานที่มีที่มาที่ไปถูกต้อง ปราศจากข้อโต้แย้ง สงสัย รวมถึงวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานตามหลักวิชาการและตามหลักกฎหมายไทย ถูกนำมาบูรณาการ เข้าด้วยกัน เพื่อจะพิสูจน์ข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ ชาวเลเราไวย์อยู่อาศัยมาก่อนการออกเอกสารสิทธิใน ที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้มาโดยชอบหรือไม่ ทั้งนี้ ได้มี การบูรณาการศาสตร์ความรู้ทางวิชาการแขนงต่าง ๆ เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้มีส่วนร่วมในกระบวนการ แก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องและตรงประเด็น โดยมีการศึกษาร่วมกันเพื่อกำหนดประเด็นในการรวบรวม พยานหลักฐานและแนวทางในการค้นหาพยานหลักฐานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของ กรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานต่าง ๆ และนำมาวิเคราะห์ พยานหลักฐานเสนอต่อศาลจังหวัดภูเก็ตเพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ของศาลในการให้ความยุติธรรมกับ ทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของชาวเลเราไวย์ทั้งชุมชนเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ กรมสอบสวนคดีพิเศษให้ความสำคัญและผลักดันจนเกิดความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในอดีต มีบทเรียนจากชาวเลเราไวย์บางคนให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เข้าร่วมมือกับฝ่ายผู้ฟ้องคดีในการจัดทำ เอกสารการเช่าที่ดินย้อนหลัง จนทำให้คนส่วนใหญ่ต้องแพ้คดี ฉะนั้นในการดำเนินการในครั้งนี้จำเป็นต้อง อาศัยการมีส่วนร่วมของทั้งชุมชนเพื่อมาปิดช่องว่างของความแตกความสามัคคีดังกล่าว อันจะนำไปสู่การได้ พยานหลักฐานเชิงลึกของคนทั้งชุมชนหักล้างกับพยานหลักฐานเท็จที่ชาวเลเราไวย์บางคนได้จัดทำเท็จขึ้นมา จึงถือเป็นความคิดริเริ่มอีกส่วนหนึ่งที่น่าไปสู่ผลสำเร็จของการดำเนินการ

จากผลกระทบดังกล่าวทำให้ชาวเลเราไวย์ขาดสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมาย มีปัญหาการจัดตั้งถิ่นฐานถาวร ปัญหาการขาดสมดุลในการใช้ชีวิต ปัญหาการเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรม ปัญหาด้านการบริหารจัดการ รวมถึงการเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วทำให้เกิดการจับจอง ครอบครองกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยกลุ่มนายทุนและบุคคลภายนอกชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มผู้ปกครองท้องถิ่น ได้ อาศัยความรู้และช่องทางของกฎหมายเข้ามายึดครองพื้นที่โดยมิชอบโดยอาศัยความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐ รวมทั้งมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้เตรียมวางแผนกับพื้นที่ของชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิม จึงทำให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเพราะมีการอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายฝั่งทะเล มีการไล่รื้อ ฟ้องร้องเรื่องการบุกรุกในหลายพื้นที่ การขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและสวัสดิการ อื่นๆ จนทำให้สภาพความเป็นอยู่ไม่ต่างจากสลัม พื้นที่ที่เคยใช้สอยร่วมกันที่เรียกได้ว่าเป็นพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ทางจิตวิญญาณก็หดแคบลงและถูกกีดกันในการเข้าใช้พื้นที่มากขึ้น

การแก้ไขปัญหาวชาวเลเราไวย์จึงเป็นเรื่องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ ให้ความสำคัญในการเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหามาตามบทบาทของแต่ละองค์กร และการแก้ไขปัญหาคั้งนี้ ก็จะเป็น แนวทางในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อื่นๆ ต่อไป จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ทุกภาคส่วนได้หาแนวทางในการ แก้ไขเพื่อที่จะรักษา “สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ที่จะทำให้นักกลุ่มชาติพันธุ์ชนเผ่าพื้นเมืองรักษาความเป็น ชุมชนและยังสืบทอดวิถีวัฒนธรรมดังกล่าวไว้ได้สืบต่อไป

ผลสำเร็จของการนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาคดี ทำให้ศาลจังหวัดภูเก็ตได้พิพากษาให้ชาวเลเราไวย์ชนะคดี สิ่งที่เกิดผลในทันทีคือกำลังใจและกำลังกายที่อ่อนแอและทรุดโทรมกลับมา มีพลังที่จะต่อสู้อีกครั้ง บทเรียนราคาแพงถูกเรียนรู้และปรับเปลี่ยนเป็นความเข้มแข็ง การพัฒนาคุณภาพชีวิตกำลังจะเริ่มขึ้นใหม่ ความเหลื่อมล้ำจะพัฒนาไปสู่ความเท่าเทียมกันกับคนไทยทั่วไปเพื่อรักษาศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ในฐานะกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งของสังคมโลก

(2) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เมื่อวันจันทร์ที่ 26 ธันวาคม 2559 เวลา 09.00 น. พันตำรวจเอก ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นประธานการประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 3 เรื่อง “การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ : กรณีศึกษาคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม” ห้องบีบี 206 ชั้น 2 โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ โดยมี พันตำรวจโท ประจวบ วงศ์สินิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม (ตำแหน่งในขณะนั้น) นำเสนอการประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ กรณีปัญหาชุมชนชาวเลเราไวย์ จังหวัดภูเก็ต เลขสืบสวนที่ 129/2556

การประชุมดังกล่าวได้รับความสนใจจากสื่อมวลชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ร่วมเป็นวิทยากร ให้ข้อคิดเห็น ประกอบด้วย คุณปรีดา คงแป้น ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไท คุณธัญนิษฐ์ เอียดศรีไชย ผู้ประกาศข่าว รายการข่าว 3 มิติ ไทยทีวีสีช่อง 3 คุณชลธิชา รอดกั้นภัย ผู้สื่อข่าว NOW 26 และคุณสุทธิรักษ์ อุฒมนตรี ผู้ช่วยบรรณาธิการเนชั่นทีวี ร่วมเป็นบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมฯ 52 คน

ทั้งนี้ ข้อเสนอจากการประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group) ว่า คดีชาวเลเราไวย์ เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ตามหลักธรรมาภิบาลการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงคดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

ความร่วมมือกันระหว่างชาวเลเราไวย์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ชาวเลเราไวย์มีความรู้สึกไว้วางใจที่จะรับความช่วยเหลือจากกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหา ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษตระหนักดีว่าถ้าไม่เข้าไปช่วยเหลือด้านคดี ศาลจังหวัดภูเก็ตย่อมจะมีคำพิพากษาให้ชาวเลเราไวย์ออกจากพื้นที่พิพาทและมีแนวโน้มจะต้องออกทั้งชุมชน และจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ด้วยจิตสำนึกของการให้บริการและนึกถึงความเดือดร้อนของชาวเลเราไวย์เป็นที่ตั้ง ต้องการเห็นประโยชน์สุขของประชาชน จึงต้องหาแนวทางที่จะทำให้ชาวเลเราไวย์ยอมรับการให้บริการของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ได้ ซึ่งเป็นความโชคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้เคยให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาส ที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากปัญหาที่ดินในจังหวัดภูเก็ตและจังหวัดใกล้เคียงหลายราย ทำให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีเครือข่ายทั้งภาคประชาชนและองค์กรภาคเอกชน (NGO) ที่จะช่วยทำให้เกิดความเชื่อมั่นและความไว้วางใจต่อกรมฯ ในการเข้ามามีบทบาทริเริ่มช่วยเหลือชาวเลเราไวย์ในครั้งนี้ และในที่สุดก็สามารถทำ

ได้สำเร็จ ชาวเลเราไวย์เริ่มเปิดใจให้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษและรับฟังแนวทางในการรวบรวมพยานหลักฐานจนเกิดความมั่นใจและให้ฉันทามติที่จะให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาของพวกเขา โดยการดำเนินการครั้งนี้ถือเป็นเดิมพันครั้งสุดท้ายที่จะพิสูจน์ว่าชาวเลเราไวย์จะอยู่หรือจะไปจากแผ่นดินวัฒนธรรมแห่งนี้

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

ผลสัมฤทธิ์ของการรวบรวมพยานหลักฐานและการนำพยานเข้าสู่การพิจารณาของศาลจังหวัดภูเก็ต ทำให้เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2559 และวันที่ 31 มกราคม 2560 ศาลได้พิพากษายกฟ้องคดีที่ชาวเลเราไวย์ถูกฟ้องขับไล่จำนวน 6 คดี โดยศาลได้ชี้ว่าชาวเลเราไวย์คือผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่แท้จริง และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีพยานหลักฐานเป็นภาพถ่ายทางอากาศ ภาพยนตร์การเสด็จพระราชดำเนินของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทะเบียนนักเรียนก่อนปี พ.ศ. 2498 และโครงกระดูกที่ขุดค้นในพื้นที่พิพาทและมี DNA ตรงกับชาวเลเราไวย์ ซึ่งเอกสารสิทธิที่ดินแปลงนี้มีเนื้อที่ 12 ไร่ มีชาวเลเราไวย์อาศัยอยู่ประมาณ 1,500 คน ผลของคำพิพากษาค้างนี้จึงมีผลไปถึงชาวเลดังกล่าว ทำให้ชาวเลเราไวย์ได้มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย สิ่งที่ได้ทนทุกข์ทรมานกลับกลายเป็นความสุขในช่วงข้ามวัน และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพิ่มศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้ทัดเทียมกับประชาชนคนไทยทั่วไป ให้ชาวเลเราไวย์ได้มีที่ยืนในสังคม มีสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นประชากรกลุ่มหนึ่งของประเทศไทย การต่อสู้เคียงข้างชาวเลเราไวย์มาอย่างยาวนานกว่า 3 ปี ทำให้วันนี้ชาวเลเราไวย์ได้บ้านอันเป็นที่วัฒนธรรมของพวกเขากลับบ้าน ผ่านกลไกของกระบวนการยุติธรรม ทำให้เกิดความมั่นคงในที่อยู่อาศัย อันเป็นสิทธิที่ขาดหายไปของกลุ่มชาติพันธุ์ จากวันนั้นถึงวันนี้ ชาวเลเราไวย์มีกำลังใจและความเข้มแข็งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด พวกเขาได้ระดมความคิดในการวางแผนพัฒนาชุมชนปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการวางแผนระยะสั้น โดยการริเริ่มของคนในชุมชนเอง และในอนาคตเชื่อว่าพวกเขาจะได้มีการวางแผนพัฒนาในระยะต่าง ๆ ต่อไป สำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาคของรัฐและเอกชนที่ได้เข้ามาช่วยเหลือชาวเลเราไวย์ก่อนศาลจังหวัดภูเก็ตจะมีคำพิพากษา เมื่อมีคำพิพากษายกฟ้องชาวเลเราไวย์ ภาพการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนขึ้น หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำเอาคำพิพากษาของศาลจังหวัดภูเก็ตไปศึกษาเพื่อวางแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเลเราไวย์ ทั้งด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา สาธารณสุข พัฒนาแหล่งทำมาหากินและส่งเสริมอาชีพ รวมถึงการให้ความรู้เรื่องสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐาน สิทธิตามกฎหมายในฐานะพลเมืองของประเทศ ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ความต้อโอกาส ความยากจน และความเหลื่อมล้ำในสังคมที่เกิดขึ้นกับชาวเลเราไวย์กำลังจะได้รับโอกาสในการพัฒนา และส่งเสริมตามหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อสร้างความเสมอภาคให้กับชาวเลเราไวย์ในฐานะ “คนไทย”

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

การรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมาย ภายในระยะเวลาที่กำหนด เปิดเผยและเที่ยงธรรม สะดวกรวดเร็ว เพื่อเกิดบรรลุภารกิจของรัฐ ซึ่งบทเรียนที่ครั้งสำคัญนี้ ชาวเลเราไวย์ทราบดีว่า ความสามัคคี ความร่วมมือ และความเข้มแข็งของชุมชนคือพลังที่จะทำให้ชุมชนอยู่รอด การต่อสู้ในครั้งนี้จะถูกบันทึกเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะคุ้มครองสิทธิในการตั้งถิ่นฐานของชาวเลเราไวย์ให้มีความปลอดภัย มั่นคง ยั่งยืน และรักษาพื้นที่อันเป็นมรดกทางวัฒนธรรมผืนนี้ไว้ บทเรียนต่าง ๆ ที่ผ่านมามีจะประสบความสำเร็จบ้าง ล้มเหลวบ้าง แต่สิ่งเหล่านั้นจะถูกนำมาทบทวนเพื่อแก้ไข

ปรับปรุงและฟื้นฟูให้ดีขึ้นด้วยภูมิปัญญาของชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่ ภายใต้การสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน และนำมาซึ่งการพัฒนาอย่างยั่งยืนในที่สุด

4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

การสืบสวนไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยใช้ระยะเวลาในการสืบสวน เมษายน 2556 – กันยายน 2557 รวม 1 ปี 5 เดือน

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

การมีส่วนร่วมของชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่ ทั้งในการให้ข้อมูล การตรวจเก็บ DNA จากคนในชุมชนเพื่อตรวจเปรียบเทียบกับ DNA ของโครงกระดูก และการจัดทำสำมะโนประชากรและข้อมูลมาเก็บในฐานข้อมูล GIS (Geographic Information System) ประกอบด้วย ข้อมูลบุคคลและภาพหลักฐานเก่าที่ชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่เก็บรวบรวมไว้ในแต่ละครัวเรือน รวมถึงวัตถุพยานต่าง ๆ ที่เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ โดยข้อมูลส่วนหนึ่งจะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิที่ดิน และข้อมูลบุคคลจะนำมาใช้ประกอบในการฟ้องศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดิน การดำเนินการดังกล่าวได้มีหน่วยงานภาครัฐได้เข้ามาช่วยเหลือในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม ได้แก่ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่งได้รับความร่วมมือจากชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่ทั้งชุมชนและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ประสานการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนและผลของการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำมาหักล้างหรือแก้ไขกับผลการดำเนินการของชาวเลเราไว้อย่างบางคนที่ได้รับผลประโยชน์จากฝ่ายนายทุนจนเกิดความแตกแยกในสังคมชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่และทำให้คนส่วนใหญ่ต้องแพ็คคดี

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้รับการสนับสนุนทรัพยากรบุคคลงบประมาณ อุปกรณ์ และวิธีการจากหน่วยงานที่ได้เข้ามาช่วยดำเนินการ รวมถึงได้รับงบประมาณจากกองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมที่เล็งเห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการตามแผนงานที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้วางไว้ และหวังว่าเงินดังกล่าวจะช่วยเหลือชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่ให้ได้รับความยุติธรรมตามเจตนารมณ์ของกระทรวงยุติธรรม การใช้ทรัพยากรดังกล่าวจึงเป็นการบูรณาการจากหลายภาคส่วนที่ช่วยกันสนับสนุนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน มีการระดมผู้เชี่ยวชาญจากศาสตร์แขนงต่าง ๆ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานที่ถูกต้อง นำเชื่อถือมีประสิทธิภาพ และมีน้ำหนักที่จะสามารถนำไปเสนอต่อศาลในการอำนวยความยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำให้กับชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่ต่อไป

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

ความร่วมมือกันระหว่างชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ความช่วยเหลือด้วยความจริงใจเพื่อให้ชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่เปิดใจรับความช่วยเหลือจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ / การบูรณาการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และให้ชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่มีส่วนร่วมในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการต่อสู้ในกระบวนการยุติธรรม / รวมทั้งการคืนสิทธิครอบครองที่ดินที่อยู่อาศัยเพื่อความมั่นคงในชีวิตของชาวเลเราไว้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ด้อยโอกาสและขาดความเท่าเทียมในสังคม

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

สิ่งที่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการนี้ที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมคือ ในวันที่ 13 ธันวาคม 2559 และ วันที่ 31 มกราคม 2560 ศาลจังหวัดภูเก็ตได้พิพากษาให้ชาวเลราไว้อยู่อาศัยเป็นฝ่ายชนะคดีและพิพากษาว่าชาวเลราไว้อยู่อาศัยเป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินพิพาท ทำให้พวกเขาสามารถกลับมาใช้ชีวิตที่อยู่อาศัยมีที่ดินทำกิน สามารถรักษาไว้ซึ่งแผ่นดินวัฒนธรรมของชนเผ่าพื้นเมือง สามารถขอความช่วยเหลือและการตราหน้าจากสังคมได้ว่า “ชาวเลราไว้อยู่อาศัยผู้บุกรุก” ได้ในที่สุด ทุกครัวเรือนมีกำลังใจและความหวังที่จะก้าวต่อไป ก่อให้เกิดรากฐานที่แข็งแรงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้ก่อตัวเป็นชุมชนที่เข้มแข็งได้อย่างยั่งยืนในอนาคต ผลการตัดสินของศาลจังหวัดภูเก็ตในครั้งนี้สามารถช่วยเหลือชาวเลราไว้อยู่อาศัยได้มากถึงร้อยละ 73 โดยความสำเร็จดังกล่าวยังได้มีการประเมินผลตามขั้นตอนการดำเนินกิจกรรมของโครงการ เช่น การให้คำแนะนำหรือให้ความรู้กับกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือการดำเนินคดีในศาลให้แก่ชาวเลราไว้อยู่อาศัย การบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน การมีส่วนร่วมของชาวเลราไว้อยู่อาศัย รวมถึงการนำสืบพยานหลักฐานต่อศาล ซึ่งได้ดำเนินการจนสำเร็จและทำให้ศาลพิพากษาให้ชาวเลราไว้อยู่อาศัยชนะคดีในที่สุด

หลังมีคำพิพากษา ได้มีการประเมินผลในระดับนโยบายที่ชาวเลราไว้อยู่อาศัยได้รับความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและทรัพย์สิน ทำให้พวกเขามีความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของพวกเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์กลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งของสังคมและโลก มีการระดมความคิดเห็นเพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาเร่งด่วน พัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยโดยการเสนอเป็นเขตสงวนวัฒนธรรมพิเศษชาวเล รวมถึงการแก้ปัญหาด้วยกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการเป็นการลดความรุนแรงในการใช้กำลังแก้ไขปัญหา ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนให้การยอมรับการทำงานของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การประเมินความคุ้มค่าของมูลนิธิชุมชนไทและสื่อมวลชนที่ได้ไปทำข่าวในเรื่องนี้ต่างยืนยันว่าการคุ้มครองสิทธิของชาวเลราไว้อยู่อาศัยซึ่งเป็นคนท้องถิ่นเดิมจากการถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกคุกคามจากนายทุนเป็นความคุ้มค่าที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขได้เพราะมันเป็นการช่วยเหลือชีวิตคนที่ใกล้ตายกว่า 2,000 คน ให้กลับมาใช้ชีวิต ช่วยกอบกู้ศักดิ์ศรีความเป็นคน และเป็นแสงสว่างที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเลราไว้อยู่อาศัยให้มีความทัดเทียมกับประชาชนคนไทยทั่วไป คดีดังกล่าวจะเป็นคดีนำร่องอีกกว่า 100 คดีที่ชาวเลราไว้อยู่อาศัยได้ถูกนายทุนฟ้องขับไล่และเชื่อว่าผลของคดีนี้จะนำไปในทิศทางเดียวกัน

(3) การประเมินความคุ้มค่าในการกิจการภาครัฐ

ข้อสรุปจากการประชุมกลุ่มเจาะจง (Focus group) ว่า คดีชาวเลราไว้อยู่อาศัย เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ตามหลักธรรมาภิบาลการบริหารบ้านเมืองที่ดีที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเกิดผลสัมฤทธิ์ในเชิงคดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าในการกิจการภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลการบริหารบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการที่มีประสิทธิภาพ ก่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยมีประเด็นในการประเมินความคุ้มค่าใน 3 มิติ ได้แก่ มิติประสิทธิภาพ มิติประสิทธิผล และมิติผลกระทบ

1) มิติประสิทธิภาพ (Efficiency)

ด้านประสิทธิภาพการผลิต การสืบสวนคดีนี้การผลิตผลผลิตโดยใช้ค่าใช้จ่ายเพียงจำนวน 1,391,410 บาท มีการวางแผนการปฏิบัติงานที่รัดกุม กำหนดแผนในการปฏิบัติงาน เพื่อให้

การปฏิบัติภารกิจมีความคุ้มค่ากับงบประมาณ มีการใช้ GIS เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีประสิทธิภาพ ชัดเจน ลดค่าใช้จ่าย มีการสร้างทางเลือกหรือนวัตกรรมในการสืบสวนสอบสวนแบบใหม่ ๆ

ด้านเทคนิคและการตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศและภาพการเสด็จพระราชดำเนิน

มีมาตรฐานงานในการรวบรวมพยานหลักฐาน บุคคล เอกสาร วัตถุ ต้องใช้สมมติฐานในการวิเคราะห์ หาพยานหลักฐานจากประวัติศาสตร์ของชาวเลราไว้อย่างเป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์และวิทยาศาสตร์ จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มาร่วมบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กรมศิลปากร กรมคุ้มครองสิทธิฯ โดยที่จำนวนพนักงานสืบสวนแค่ 7 คน มีการปรับปรุงการทำงานและให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในการวิเคราะห์และรวบรวมพยานหลักฐาน โดยไม่เพิ่มค่าใช้จ่าย ซึ่งตลอดระยะเวลาการดำเนินการต้องสร้างความรู้ความเข้าใจ ความเชื่อมั่นและความไว้วางใจ ให้กับชาวเลราไว้อย่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ สามารถรวบรวมพยานหลักฐานที่ชัดเจน หักล้างเอกสารสิทธิที่ดินออกทับที่ชาวบ้าน และได้พยานหลักฐานที่สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ ในการนำเสนอพยานหลักฐานให้ศาลได้พิจารณาอย่างรอบด้าน ทำให้สามารถอำนวยความสะดวก ลดความเหลื่อมล้ำ และเตรียมนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อเพิกถอนโฉนดที่ดิน เนื้อที่รวมประมาณ 19 ไร่ มูลค่ากว่า 300 ล้านบาท ต่อไป

2) มิติประสิทธิผล ผลของการสืบสวนคดีนี้เป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีมูลค่ามหาศาลไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ นอกจากจะเป็นเป็นความคุ้มครองในเรื่องของสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน ทำให้ชาวเลราไว้อย่าง 247 ครอบครัว จำนวน 2,067 คน มีความหวังที่จะได้ที่ดินบรรพบุรุษเป็นที่อยู่อาศัยอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ก่อนหน้านี้ศาลได้มีคำพิพากษาให้ชาวเลราไว้ออกจากพื้นที่พิพาท ถึงแม้ผลการพิจารณาพิพากษาจะออกมาในรูปใด แต่ชาวเลราไว้อย่างก็ได้ทราบความจริงที่มีพยานหลักฐานยืนยันชัดเจน เกิดศรัทธากับชาวเลราไว้อย่าง และประชาชนที่ได้รับฟังข้อมูล ต่อมาคำพิพากษาของศาลทำให้ชาวเลราไว้อย่างได้รับความเป็นธรรม มีที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากิน ลดปัญหาสังคมที่อาจจะเกิดขึ้นจากผลของกระบวนการยุติธรรมที่ทำให้โครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม ภูมิปัญญา และชุมชน ที่มีอัตลักษณ์ชุมชน (community identity) รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง ทั้งนี้ จากการประชุมกลุ่มเจาะจง เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559 ผู้เข้าร่วมประชุมดังกล่าวประกอบด้วยสื่อมวลชน นักวิชาการ และภาคประชาสังคม ร่วมเป็นบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมฯ 52 คน มีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นอย่างยิ่ง โดยผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มเจาะจง ประกอบด้วย คุณปรีดา คงแป้น ผู้จัดการมูลนิธิชุมชนไท คุณฐปนีย์ เอียดศรีไชย ผู้ประกาศข่าว รายการข่าว 3 มิติ ไทยทีวีสีช่อง 3 คุณชลธิชา รอดกันภัย ผู้สื่อข่าว NOW 26 และคุณสุทธิรักษ์ อุฒมนตรี ผู้ช่วยบรรณาธิการ เนชั่นทีวี ต่างให้ข้อคิดเห็นในลักษณะเดียวกันว่า การปฏิบัติหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษว่า “เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ฟังได้” และต้องการให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการในคดีที่มีลักษณะนี้ต่อไปอีก เพราะยังมีประชาชนในพื้นที่อื่นๆ ที่ถูกไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม

3) มิติผลกระทบ (Impact)

1. ผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่

- ชาวเลราวไวย์ 247 ครัวเรือน จำนวน 2,067 คน อาจไร้ที่อยู่อาศัย หากศาลพิพากษาโดยปราศจากข้อมูลของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่ทำให้ชาวเลราวไวย์ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานตามภารกิจภาครัฐโดยตรงและมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็กับการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลประวัติศาสตร์ ประเพณี ข้อมูลบุคคล การตรวจเก็บ DNA เพื่อใช้ในการตรวจพิสูจน์ และพยานหลักฐานอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้กระบวนการในการเก็บพยานหลักฐานมีประสิทธิภาพ

- องค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและเป็นหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ประกอบด้วย กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมศิลปากร สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ กระทรวงยุติธรรม ผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรมด้านการอ่าน แปล วิเคราะห์ ภาพถ่ายทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมจังหวัดภูเก็ต โรงเรียนวัดสว่างอารมณ์ กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้ร่วมกันบูรณาการในการรวบรวมพยานหลักฐานและการให้ข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ จนนำมาสู่ความสำเร็จในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์สิทธิชาวเลราวไวย์

- องค์กรที่นำผลการดำเนินการไปต่อยอดในการพัฒนาชาวเลราวไวย์ ประกอบด้วย คณะกรรมการบูรณาการนโยบายเพื่อฟื้นฟูวิถีชีวิตและแก้ไขปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ชาวเล กระทรวงวัฒนธรรม, คณะกรรมการแก้ปัญหาที่ดิน ที่ทำกิน และพื้นที่ทางจิตวิญญาณของชุมชนชาวเลของสำนักนายกรัฐมนตรี, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มูลนิธิชุมชนไท และรัฐบาลไทย ซึ่งได้นำผลการดำเนินการตามข้อ (2) ไปเป็นฐานในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาความเป็นอยู่ของชาวเลราวไวย์ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สร้างความเสมอภาคให้เท่าเทียมกับประชาชนคนไทยทั่วไป ลดความเหลื่อมล้ำเพื่อให้โอกาสให้ชาวเลราวไวย์ได้มีที่ยืนในสังคม เสริมสร้างศักยภาพในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

- องค์กรต่างประเทศ ประกอบด้วย องค์กรการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือ UNDP) และสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้กำหนดกติกาสากลในการแก้ไขปัญหาและดูแลชนเผ่าพื้นเมือง และถือเป็นนโยบายที่โลกให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวและเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลไทยทุ่มเทกับความช่วยเหลือชาวเลราวไวย์จนประสบความสำเร็จ

2. ผลกระทบทางสังคม ได้แก่ หากชาวเลราวไวย์แพ็คดีและต้องออกจากพื้นที่พักอาศัยของชาวเลราวไวย์มีประวัติศาสตร์มานานถึง 300 ปี หากชาวเลต้องออกจากพื้นที่ จะทำให้แหล่งวัฒนธรรมของจังหวัดภูเก็ตแห่งนี้ถูกลบไป จะเกิดผลกระทบทางสังคมอย่างร้ายแรง เช่น ปัญหาครอบครัว ปัญหาที่อยู่อาศัย และปัญหาอาชญากรรม ซึ่งรวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชุมชนพื้นเมืองดั้งเดิมที่มีคุณค่าในมิติของวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีชีวิต และสิทธิมนุษยชน รวมทั้งแหล่งทำมาหากิน นั่นก็คือ “ทะเลอันดามัน” ซึ่งเป็นอัตลักษณ์ชุมชน (community identity) มานานกว่า 7 ชั่วอายุคน แต่เมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติการนี้ทำให้ไม่เกิดผลกระทบทางสังคมดังกล่าว แต่ในทางตรงกันข้าม ได้ทำให้เกิดผลกระทบทางสังคมเกี่ยวกับ “กระบวนการยุติธรรม” ที่ให้ความเป็นธรรมกับคนเล็กคนน้อย ทำให้ชาวเลราวไวย์ได้รับความเสมอภาคและได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม

3. ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการปฏิบัติภารกิจคือการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และสิทธิชุมชน หาดทรายวิชัย ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล

4. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ได้แก่ การปฏิบัติภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทำให้สามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ด้านระบบนิเวศ และสิทธิชุมชน หาดทรายวิชัย ซึ่งมีมูลค่ามหาศาลนี้ได้ ทำให้ยังคงรักษาไว้เพื่อการท่องเที่ยวต่อไป

5. ผลกระทบด้านอื่นๆ ได้แก่ ผลกระทบต่อการปฏิบัติงานภาครัฐ ที่จากพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าการออกเอกสารสิทธิมิชอบ แต่รัฐยังอ้างว่าเป็นการออกโดยชอบ ทั้งที่ข้อเท็จจริงพิสูจน์ชัดเจน ทำให้ชาวเลมองภาพลักษณ์ของภาครัฐเสียไป ขาดความน่าเชื่อถือ

ข้อสังเกต

การประเมินความคุ้มค่าในการกิจการภาครัฐ หน่วยงานต้องทำการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และอาจรวมถึงสาธารณะ เพื่อให้สามารถวัดผลกระทบของการดำเนินงานเป็นตัวเลขได้

4.5 ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต

จากการประมวลความคิดเห็นของบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต สรุปได้ดังนี้

(1) อาชญากรรมในสังคมปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนของการกระทำ ความผิดขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอาชญากรรมพิเศษ อันได้แก่ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่กระทำต่อระบบการเงินการธนาคาร การค้า การพาณิชย์ การหลีกเลี่ยงภาษีอากร การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา และการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์หรืออาชญากรรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่กระทำการลักลอบ แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือทำลายข้อมูลหรือระบบปฏิบัติการของหน่วยงานต่าง ๆ อาชญากรรมที่มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง องค์กรอาชญากรรม และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นการกระทำผิดในลักษณะองค์กรที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีเครือข่ายทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งมักจะพบว่าผู้กระทำผิดเป็นผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอิทธิพลให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เช่น ขบวนการค้าโสเภณีข้ามชาติ ขบวนการค้ามนุษย์ และการค้ายาเสพติด เป็นอาชญากรรมพิเศษดังกล่าวนี้ มีการพัฒนารูปแบบวิธีการของการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา ทั้งในด้านกรรมวิธีการกระทำความผิด ลักษณะการกระทำความผิดที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขบวนการ รวมทั้งการกระทำความผิดที่มีความเกี่ยวเนื่องและมีเครือข่ายโยงใยระหว่างประเทศ ซึ่งการกระทำความผิดต่าง ๆ นี้มีความสลับซับซ้อน แยกย่อยและละเอียดอ่อน เนื่องจากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ เป็นอย่างดี ทำให้สร้างความเสียหายและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างมากมาย กล่าวคือ นอกจากจะสร้างความเสียหายโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศนับหมื่นล้านบาทต่อปี ยังมีการกระทำความผิดอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนหรือจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ ส่งผลต่อเนื่องถึงความเชื่อมั่นในการลงทุนของชาวต่างชาติ มีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง

สังคม และความมั่นคงของประเทศในที่สุด นอกจากนี้แล้วสิ่งที่ไม่อาจประเมินค่าความเสียหายได้ คือ ความสูญเสียชีวิตร่างกาย และที่สำคัญที่สุด คือ ความสงบสุขของคนในสังคม ดังนั้นการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงมีความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ และมีความคุ้มค่าทางสังคม ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น¹⁷¹

(2) ในภาพรวมของการทำงาน ผลประโยชน์ของประเทศชาติที่สามารถคำนวณได้ มีความคุ้มค่ากับงบประมาณที่จัดสรรให้กับกรมสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวคือ ในคดีความผิดต่าง ๆ ที่เป็นคดีพิเศษนั้น หากไม่มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเข้ามามีอำนาจในการดำเนินการแล้ว หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเดิมอาจใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างบกพร่องหรือไม่เต็มประสิทธิภาพ เมื่อมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ระมัดระวังในการใช้อำนาจอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้ผลประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับนั้น ได้รับอย่างสมบูรณ์มากขึ้น อีกทั้งเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐที่ไม่ควรจะต้องสูญเสียไป เนื่องจากความบกพร่องในการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐ¹⁷²

(3) ความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษนั้น ความคุ้มค่าดังกล่าวน่าจะถูกกำหนดโดยกรอบของกฎหมายตั้งแต่ต้นว่า คดีดังกล่าวจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร เป็นคดีความผิดประเภทใดบ้างที่เมื่อได้ดำเนินการแล้วจะมีความคุ้มค่าทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ และทางสังคม ดังนั้น ความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษและแนวโน้มในอนาคต จึงขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะความผิด ลักษณะความเสียหายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในห้วงเวลานั้น ๆ¹⁷³

(3) ในอนาคตการก่ออาชญากรรมจะมีแนวโน้มในการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เพิ่มขึ้น คดีอาชญากรรมดังกล่าวจะมีรูปแบบสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมจะมีแนวโน้มสูงขึ้น แพร่กระจายในวงกว้างขึ้นและรวดเร็ว การสืบสวนสอบสวนทำได้ยากขึ้น ต้นทุนในการทำคดีจะสูงขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบ Crime Cyber มีอัตราการเกิดคดีในรูปแบบนี้สูงขึ้นอย่างมาก ส่วนในรูปแบบ Crime Cyber ก็มีอัตราสูงเป็นลำดับรองลงมา แต่ถึงอย่างไร ความคุ้มค่าในการดำเนินคดีทั้งสองรูปแบบก็จะสูงมากขึ้นกว่าต้นทุนในการทำคดีในอัตราที่ก้าวหน้า¹⁷⁴

(4) โดยภาพรวมของการทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ยังคงมีความบกพร่องที่ควรได้รับการแก้ไข เช่น บุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษบางส่วนยังไม่มีการพัฒนาความรู้ความสามารถในเรื่องการสืบสวนสอบสวนอย่างจริงจัง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถหมดกำลังใจในการทำงาน เป็นต้น ทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่ำลง¹⁷⁵ และหากเป็นเช่นนี้ต่อไป อาจทำให้ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษต่ำลงไปเรื่อย ๆ¹⁷⁶

¹⁷¹ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท โพธิ์วัฒน์ ทิมอุดม รองผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ 2 รักษาการแทนผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ 2

¹⁷² การสัมภาษณ์ นิธิ ภูริคุปต์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษและผู้ตรวจราชการกรม

¹⁷³ การสัมภาษณ์ มหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

¹⁷⁴ การสัมภาษณ์ เกริกไชย ศรีศุภร์เจริญ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ

¹⁷⁵ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท พันเลิศ ตั้งศรีไพโรจน์ ผู้อำนวยการกลุ่มคดีความเห็นแย้ง

¹⁷⁶ เพิ่งอ้าง.

(6) การวัดความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในอนาคต นอกจากการวัดในมิติของความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังควรสร้างเกณฑ์การวัดความคุ้มค่าในมิติต่าง ๆ เชิงสังคมอีกด้วย เช่น ผลกระทบในเชิงบวกที่เกิดขึ้นจากผลการดำเนินคดี ความสามารถควบคุมความเสียหายให้อยู่ในวงจำกัด เป็นต้น¹⁷⁷

4.6 แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

(1) คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะเข้าไปดำเนินการนั้น ควรพิจารณาโดยอาศัยหลักพื้นฐานจากหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และต้องพิจารณาประกอบแนวคิด ตลอดทั้งความหวังของสังคมในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษด้วย

(2) การบูรณาการในการทำงานร่วมกัน ตั้งแต่กระบวนการสืบสวนสอบสวนจนถึงปฏิบัติการจับกุม เป้าหมาย การวางแนวทางในเชิงรุก มีรูปแบบการทำงานร่วมกันโดยเริ่มจากภายในองค์กรก่อน¹⁷⁸

(3) มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพของบุคคลกรให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้นในเท่าทันกับพวกกลุ่มอาชญากร เน้นเรื่องการให้องค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการทำงาน ไม่ว่าจะทักษะการใช้อาวุธ ยุทธวิธี และการใช้อุปกรณ์พิเศษ ทั้งในการสืบสวนและปฏิบัติการ¹⁷⁹

(4) รูปแบบการทำงานของคณะทำงานไม่ว่าจะเป็นเรื่องสืบสวน สอบสวน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง ที่ตั้งเป็นคณะทำงานในแต่ละเรื่องนั้น เป็นจุดแข็งของการทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นการป้องกันมิให้บุคคลเพียงคนเดียวใช้อำนาจในการตัดสินใจ แต่ขณะเดียวกันก็เป็นจุดอ่อนให้บุคลากรในคณะทำงานบางส่วน หลบเลี่ยงไม่รับผิดชอบ ทำให้การที่จะเก็บเกี่ยวประสบการณ์ เทคนิค การพัฒนาความรู้ ในการทำงานของบุคลากรในส่วนนี้ด้วยประสิทธิภาพลง ซึ่งจะเป็นผลกระทบต่อภาพรวมของการทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษในที่สุด

(5) ควรนำรูปแบบคณะชุดทำงานที่เคยจัดไว้ และมีการออกเป็นคำสั่งแต่งตั้งคณะชุดทำงานไว้ชัดเจน กลับมาใช้และเมื่อมีการจัดตั้งคณะชุดทำงานแล้วก็หาวิธีการอย่างไรก็ได้ไม่ให้มีการยกเลิกได้โดยง่าย เช่น แก้ไขในกฎหมายระบุให้มีการรับรองคณะทำงานโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการคดีพิเศษ แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจไม่ว่าทางการเมืองหรือผู้มีอิทธิพลอื่นเข้ามาแทรกแซง

(6) เมื่อมีการจัดคณะชุดทำงานแล้ว การรับเรื่องที่จะเข้ามาสู่การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสืบสวน สอบสวน หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง ต้องมีการมอบหมายโดยจัดเรียงตามลำดับชุดทำงานที่จัดไว้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแทรกแซงให้มีการนำเรื่องที่ต้องการจะเบี่ยงเบนในลักษณะเป็นการช่วยเหลือหรือแสวงหาประโยชน์ไปให้ชุดทำงานที่เป็นพรรคพวกของตนเข้ามารับผิดชอบ แทนชุดทำงานที่ไม่ใช่พรรคพวกของตน ซึ่งรูปแบบการรับเรื่องนั้นต้องออกเป็นข้อบังคับโดยชัดแจ้งไม่ให้มีการยกเลิกได้โดยง่ายเช่นเดียวกับการจัดตั้งชุดทำงาน และการจัดชุดคณะทำงานยังทำให้เกิดการเรียนรู้การทำงานแก่กันและกันได้ ไม่ว่าจะป็นลักษณะของพี่สอนน้อง หรือแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน

¹⁷⁷ การสัมภาษณ์ พันตำรวจโท หญิง พรทิพย์ ล. วีระพรรค ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ

¹⁷⁸ การสัมภาษณ์ พันตำรวจตรี จิรากร อารีรัตน์นงนกร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการปฏิบัติการพิเศษ

¹⁷⁹ การสัมภาษณ์ มหิธร กลั่นนุรักษ์ ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

(7) พัฒนาบุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามหลักสูตรการศึกษาและฝึกอบรมให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และให้รู้ทันเทคโนโลยีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

(8) ผู้นำควรมีศักยภาพ นำองค์กรไปในทิศทางไปสู่เป้าหมายของการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างเป็นเลิศ ภายใต้บุคลากรที่มีจิตสำนึก

(9) มีการบริหารจัดการภายในองค์กร บริหารคดีตามหลักธรรมาภิบาล และบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกด้วยความเสมอภาคเป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติ พนักงานสอบสวนต้องทำสำเนา โดยยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในกระบวนการสอบสวน โดยกำหนดมาตรฐานการสอบสวนให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน

(10) พัฒนากฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอาชญากรรม

(11) การใช้เทคนิคสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษในการรวบรวมพยานหลักฐาน ควรมีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนวิธีการพิเศษหลาย ๆ วิธีในการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแก่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ทุกฐานความผิด เช่น การดักฟังเสียงโทรศัพท์ (wiretapping) ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงข้อมูลทางการสื่อสารและคอมพิวเตอร์ การใช้สายลับ การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สะกดรอยซึ่งเป็นเทคนิควิธีการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานได้โดยผู้กระทำความผิดไม่รู้ตัว และการจัดส่งภายใต้การควบคุม (controlled delivery) รวมถึงการเจรจาต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining) ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติที่จะทำให้สามารถสาวถึงต้นตอผู้กระทำความผิดรายใหญ่ที่อยู่เบื้องหลังอย่างได้ผล ทั้งนี้ โดยมีการกำหนดระเบียบขั้นต้นวิธีปฏิบัติโดยให้กำหนดตัวเจ้าหน้าที่ในแต่ละวิธีการอย่างชัดเจน มีผู้บังคับบัญชาระดับกลางหรือระดับสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติ และมีการตรวจสอบโดยต้องขอหมายจากศาลด้วย ทั้งนี้ คำร้องที่จะประกอบการขอหมายศาลนั้นจะต้องบรรยายรายละเอียดของเหตุผลอันสมควร (probable cause) ซึ่งจะต้องบรรยายละเอียดวิธีปฏิบัติ ตลอดจนระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่อที่ศาลจะใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการอนุญาต

(12) พัฒนาเครือข่ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางและใกล้ชิดพร้อมกับแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ

(13) จัดหาและพัฒนาระบบจัดการด้านยุทธศาสตร์ ด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรมนุษย์ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และเครื่องมือพิเศษที่ทันสมัยให้เพียงพอในการสืบสวนสอบสวน

(14) ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมิได้หยุดยั้งที่จะพัฒนาการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบวิธีการใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา ดังนั้น จึงจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันทุกวิถีทางที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยการคิดค้นรูปแบบวิธีการสืบสวนสอบสวนให้ทันสมัยสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึง และครอบคลุมเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด นอกจากนี้ยังต้องปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่ใช้ในการดำเนินคดีแก่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยให้สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นผู้อยู่เบื้องหน้า หรือตัวการใหญ่ที่อยู่เบื้องหลังมาลงโทษให้หมดทั้งเครือข่าย อีกทั้งสามารถที่จะริบทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้

(15) อนาคตการดำเนินคดีพิเศษมีแนวโน้มในการเรียกเงินคืนให้แก่รัฐบาลมหาศาล ทั้งธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่กลับคืนมา ทั้งกระแสการเงินที่ไหลเวียนในประเทศตามหลักเศรษฐศาสตร์อย่างตรงไปตรงมา จากการปราบปรามอาชญากรรมของกรมสอบสวนฯ ดังนั้น การดำเนินการต่าง ๆ ต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงาน และการใช้จ่ายงบประมาณโดยเคร่งครัดและเป็นธรรม และควรให้หน่วยงานในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษจัดวางระบบการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจของของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยการ จัดเก็บข้อมูลสำคัญ ๆ ที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการประเมินความคุ้มค่า เช่น งบประมาณที่ใช้จ่ายในการ ดำเนินคดีพิเศษ และมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ของ การดำเนินคดีพิเศษ ให้มีความถูกต้อง แม่นยำ มีมาตรฐานเดียวกันทั้งในระดับองค์กรและในระดับสากล



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยขอนำเสนอบทสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินคดีพิเศษ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคต ตลอดจนเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

นับแต่ก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเมื่อ ปี พ.ศ. 2545 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นับเป็นเวลากว่าสิบปี กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนคดีพิเศษจนเป็นที่ยอมรับและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตาม สาธารณชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมจำนวนหนึ่ง อาจมีความเข้าใจที่ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบของคดีพิเศษ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ ดังนั้นการศึกษาวินิจฉัยจึงได้ทำการศึกษาเพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม ศึกษาความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ และประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และมูลค่าทางสังคมของคดีกรณีศึกษา รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคต เพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางการพัฒนาต่อไป

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณร่วมกัน สรุปผลการศึกษาดังนี้

5.1.1 การศึกษาวินิจฉัยลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม

(1) ลักษณะของคดีพิเศษในภาพรวม

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาลักษณะของคดีพิเศษ หรือคุณสมบัติหรือองค์ประกอบของคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด พบว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดลักษณะของคดีพิเศษออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

1) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีลักษณะดังนี้ คือ

1. เป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ.

2. คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวตามข้อ 1) ข้างต้น จะต้องมียุติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

3. อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากคดีความผิดทางอาญาตาม 1) ที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. เป็นคดีความผิดอาญาอื่น นอกจากคดีความผิดอาญาตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
2. มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือเหตุอย่างอื่นประกอบการพิจารณา
3. กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3) คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

4) คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บังคับใช้ แล้ว กคพ. อาจมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(2) รูปแบบของคดีพิเศษในภาพรวม

จากลักษณะของคดีพิเศษตามที่กฎหมายกำหนดและการจำแนกรูปแบบคดีพิเศษ ซึ่งเป็นการนำลักษณะของคดีพิเศษดังกล่าวมาทำการถ่ายทอดเชื่อมโยงกับข้อมูลคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการ ในการศึกษา พบว่า

- 1) รูปแบบของคดีพิเศษ จำแนกตามช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษ มี 5 ช่องทาง ได้แก่
 1. คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)
 2. คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)
 3. คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง
 4. คดีพิเศษตามมาตรา 44 และ
 5. คดีพิเศษซึ่งเกิดจากการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษแล้วพบว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีพิเศษตามช่องทางรูปแบบคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1), คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง เป็นหลัก โดยคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) มีปริมาณมากที่สุด ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษที่ประสงค์ให้ช่องทางการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นช่องทางหลักของการรับคดีพิเศษ ส่วนมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้น เป็นช่องทางการรับคดีพิเศษซึ่งเป็นข้อยกเว้นเพื่อมาปิดช่องว่างการรับคดีพิเศษในกรณีคดีพิเศษ

อื่นใดที่ไม่สามารถรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ได้ และนอกจากนี้ยังพบว่าคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) นั้นมีปริมาณการรับคดีพิเศษตามสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น ๆ

2) รูปแบบของคดีพิเศษ จำแนกตามประเภทของคดีพิเศษ 8 ประเภทความผิด ได้แก่

1. คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ
2. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา
3. คดีความผิดเกี่ยวกับระบบการเงิน การธนาคาร และการภาษีอากร
4. คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. คดีความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
6. คดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ
7. คดีความผิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และระบบคอมพิวเตอร์
8. คดีความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรมระหว่างประเทศ/อาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญ

เมื่อพิจารณารูปแบบประเภทของคดีพิเศษแล้วพบว่า ในภาพรวมประเภทคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาชญากรรมพิเศษอื่น ๆ มีจำนวนมากกว่าคดีประเภทอื่น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2553 คดีประเภทนี้มีมากที่สุด เนื่องจากในปีดังกล่าวเกิดสถานการณ์ไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับตารางที่ 3 ที่มีการรับคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง มากเป็นพิเศษเช่นกัน

(3) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) และตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สรุปได้ดังนี้

1) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ)

1. ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก)

คณะผู้วิจัย สรุปลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) “คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ” ได้ดังนี้

1.1 การกระทำความผิดเป็นองค์กรเครือข่ายที่มีความสลับซับซ้อน มีการอำพรางหรือตัดตอนผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือมีการใช้ตัวแทนในการกระทำ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนเพื่อนำผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ

1.2 การกระทำความผิดที่มีเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนเกี่ยวข้อง โดยการรับความถูกต้องในการกระทำให้กับผู้กระทำความผิด

1.3 การกระทำคามผิดที่เป็นการกระทำคามผิดหลายอย่างประกอบกันและเชื่อมโยงกันโดยมีเจตนา เพื่อปกปิดเจตนาที่แท้จริงของการกระทำคามผิด หรือมีการแบ่งแยกเป็นขั้นตอน ซึ่งแต่ละขั้นตอนเป็นการกระทำที่ถูกต้อง แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่าเจตนาทุจริตมาแต่ต้นและเป็นความผิด

1.4 การกระทำคามผิดมีการวางแผนทำให้ยากต่อการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น ในกรณีที่พยานหลักฐานไปอยู่ที่ตัวผู้กระทำผิด หรือผู้กระทำผิดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่ง ในการทำจัด ทำลาย เก็บรักษา หรือสั่งการให้เคลื่อนย้าย ทำให้ยากที่จะทำการสืบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน หรือสามารถสั่งการ หรือใช้เทคโนโลยีทำลายเอกสารได้อย่างรวดเร็ว

1.5 การกระทำคามผิดมีการใช้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือใช้เครื่องมือพิเศษในการกระทำคามผิด

1.6 การกระทำคามผิดมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหลายประเทศเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ หรือเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานที่ทั้งภาครัฐและเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

1.7 คดีความผิดทางอาญาที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ แต่ละฉบับต้องอาศัยความรู้เป็นพิเศษทั้งทางด้านกฎหมาย หรือความรู้พิเศษอื่น ๆ เพื่อที่จะทำความเข้าใจหรือการตีความกฎหมาย และยังมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก

1.8 คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนของเนื้อหาคดี กล่าวคือ เป็นคดีที่มีมูลค่าความเสียหายจำนวนมาก อีกทั้งยังมีเนื้อหาของคดีจำนวนมากด้วย เช่น ผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พยาน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก คดีมีปริมาณข้อมูลและพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องนำมาวิเคราะห์และรวบรวมเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

1.9 คดีความผิดทางอาญาที่จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ มีทักษะเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการดำเนินการ มีเครื่องมือพิเศษในการดำเนินการ ทั้งยังต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษอีกด้วย ได้แก่ มาตรการพิเศษต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

2. ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข)

คณะผู้วิจัยสรุปลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ข) “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” กล่าวคือ คดีความผิดทางอาญาที่ลักษณะการกระทำคามผิดมีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งรวมถึงคดีความผิดทางอาญาที่เป็นที่สนใจหรือมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในวงกว้าง, มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น คดีความมั่นคงในพื้นที่ภาคใต้ของไทย, มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงที่อาจทำให้ต่างประเทศหรือประเทศไทยต้องเสียผลประโยชน์หรือได้ประโยชน์ในภาพรวม เช่น คดีค่านมนุษย์ หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ต่าง ๆ และมีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่ากระทบต่อระบบจริง ๆ เช่น คดีความผิดทางอาญาที่กระทำต่อตลาดหลักทรัพย์ หรือสถาบันการเงิน หรือคดีฉ้อโกงประชาชนที่มีผู้เสียหายและมูลค่าความเสียหายจำนวนมาก ทั้งนี้ การพิจารณาว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงอาจพิจารณาอ้างอิงกับความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ ประกอบด้วย

อันเป็น “การคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย” (Rechtsgut) เช่น ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เป็นต้น ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ในหมวดความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หมวดความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร และหมวดความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ในหมวดความผิดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ เป็นต้น หรือความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ภาษีอากร และธุรกิจสถาบันการเงิน เป็นต้น

3. ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค)

คณะผู้วิจัยสรุปลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ค) “คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม” กล่าวคือ คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเกี่ยวพันหรือมีผลกระทบต่อหลายประเทศ เป็นความผิดที่กระทำในเขตแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐ ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่การเตรียม การวางแผน การสั่งการ การสนับสนุน หรือการควบคุมการกระทำความผิดได้กระทำในอีกรัฐหนึ่ง ความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำความผิดมากกว่าหนึ่งรัฐ หรือความผิดที่กระทำในรัฐหนึ่ง แต่ผลของการกระทำที่สำคัญเกิดขึ้นในอีกรัฐหนึ่ง ที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ และเป็นความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำของคณะบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่รวมตัวกันช่วงระยะเวลาหนึ่งและร่วมกันกระทำการใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิด และเพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

4. ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง)

คณะผู้วิจัยสรุปลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ง) “คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน” กล่าวคือ คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน โดยบุคคลผู้ทรงอิทธิพลนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจที่สามารถทำให้ผู้อื่นกระทำหรือไม่กระทำการใดได้อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ซึ่งผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญนั้น รวมถึงบุคคลผู้มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายหน่วยงานรัฐและธุรกิจทั้งภายในและนอกประเทศ และบุคคลผู้สามารถแทรกแซงกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ข้าราชการหรืออดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอาจจะมีตำแหน่งตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป และข้าราชการการเมือง หรือบุคคลซึ่งมีพฤติกรรมดังกล่าว

5. ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ)

คณะผู้วิจัยสรุปลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (จ) “คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวน

คดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา” กล่าวคือ เมื่อมีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามความหมายข้างต้น ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหา ในคดีความผิดทางอาญา ก็จะเป็นคดีพิเศษ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษจะพิจารณารับดำเนินการสอบสวนเป็นคดีพิเศษต่อไป

2) การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้ (2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” พบว่า ลักษณะเฉพาะของคดีตามนัยยะนี้ นอกจากจะเป็นการพิจารณาตามลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แล้ว ยังมีลักษณะและรูปแบบตามที่ กคพ. มีมติ ซึ่งเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อรัฐ

จากที่กล่าวแล้วนั้น เป็นส่วนหนึ่งของลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมในภาพรวม แต่หากคณะกรรมการคดีพิเศษ หรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการรับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษนั้น มีกรอบหรือคำอธิบายลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อเป็นแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) จะทำให้การรับคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสาธารณชนมากยิ่งขึ้น แต่การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจยังมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม หรือระดับความยืดหยุ่นของกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากการพิจารณาเป็นคดีพิเศษหรือการกำหนดลักษณะของคดีพิเศษมิได้มีปัจจัยหรือองค์ประกอบในการพิจารณาอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ยังมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาไปตามกระแสการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ด้วย

5.1.2 การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

(1) ประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษในภาพรวม

ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษแต่ละคดีนั้นมีความคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถคำนวณมูลค่าเป็นตัวเงินได้ และความคุ้มค่าทางสังคม โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินความคุ้มค่า ได้แก่ (1) การประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การคำนวณบัญชีต้นทุนการผลิต การประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) การประเมินความคุ้มค่าทางสังคม (SROI) และการประเมินความคุ้มค่าในการอภิปรายภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) ซึ่งการการศึกษานี้ ใช้เฉพาะการคำนวณบัญชีต้นทุนการผลิต การประเมินความคุ้มค่าจากการ

คำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) และการประเมินความคุ้มค่าในการกิจการภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy)

ผลการศึกษา พบว่า

1) กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้ทั้งหมด (ทุกรายการ) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 รวมทั้งสิ้น 9,870.519 ล้านบาท ขณะที่มูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน รวมทั้งสิ้น 225,097.707 ล้านบาท โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณทั้งหมด (ทุกรายการ) มากที่สุด (1,158.127 ล้านบาท) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับงบประมาณทั้งหมด (ทุกรายการ) น้อยที่สุด (610.125 ล้านบาท) และสำหรับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีมูลค่ามากที่สุด (81,946.957 ล้านบาท) แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 มีมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน น้อยที่สุด (1,638.324 ล้านบาท)

2) เมื่อพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (ABC: Activity – Based - Costing) ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 พบว่า การดำเนินคดีพิเศษ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหรือต่อคดี โดยเฉลี่ยคดีละ 173,460 บาท โดยปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต หรือต่อคดี สูงที่สุด กล่าวคือ โดยเฉลี่ยคดีละ 1,000,000 บาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหรือต่อคติน้อยที่สุด กล่าวคือ โดยเฉลี่ยคดีละ 42,180 บาท แต่มูลค่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดนั้น มีมูลค่ามากกว่านั้นหลายเท่าตัว และผลของการดำเนินคดีพิเศษสามารถเรียกคืนประโยชน์เป็นตัวเงิน หรือทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับคืนให้รัฐได้อย่างมหาศาล และในขณะเดียวกันยังมีการดำเนินคดีพิเศษที่ไม่สามารถคำนวณผลประโยชน์ที่ได้รับกลับคืนมาเป็นตัวเงินหรือตัวเลขได้ แต่เป็นผลประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือกติกาสังคม หรือผลของการดำเนินคดีในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม หรือระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ด้วย ซึ่งถือเป็นความคุ้มค่าทางสังคม และ/หรือความคุ้มค่าที่ไม่สามารถประเมินเป็นตัวเงินหรือตัวเลขทางบัญชีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ประชาชนสามารถดำเนินชีวิต ประกอบอาชีพการงานได้อย่างสงบสุข

3) การประเมินความคุ้มค่าจากการคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI: Return on Investment) ของการดำเนินคดีพิเศษ โดยพิจารณาจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ กรมสอบสวนคดีพิเศษทั้งหมด ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 จำแนกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1. ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามงบประมาณที่ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับจัดสรรทั้งหมด นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 คิดเป็นร้อยละ 2,180.50 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 11,278.31 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) น้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 128.17

2. ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริง (ล้านบาท) นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2558 คิดเป็นร้อยละ 59,619.02 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริงมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 292,567.70 และปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จ่ายจริงน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 7,609.76

(2) ประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษคดีกรณีศึกษา

การศึกษานี้ ใช้การคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) และการประเมินความคุ้มค่าในการกิจการภาครัฐ (Cost – effectiveness or Economy) ประเมินความคุ้มค่าของคดีกรณีศึกษาดังนี้

1) การคำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน (ROI) คดีกรณีศึกษา

เมื่อพิจารณาผลตอบแทนทางการเงินจากการลงทุน (ROI) จำแนกตามค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ในการดำเนินคดีพิเศษ จำนวน 3 คดีกรณีศึกษา พบว่า

1. คดีพิเศษที่ 77/2549 คดีความผิดเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืน 4,838,350,283.09 บาท ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง 1,166,354.04 บาท คิดเป็น ROI ร้อยละ 4,147.27

2. คดีพิเศษที่ 115/2556 คดีความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่รัฐ 4,298,564,817 บาท ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง 1,259,649 บาท คิดเป็น ROI ร้อยละ 3,411.52

3. คดีพิเศษที่ 125/2558 คดีความผิดเกี่ยวกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งมีมูลค่าความเสียหายผลประโยชน์ที่รักษาเรียกคืนแก่ประชาชน 750,000,000 บาท ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 31 ที่จ่ายจริง 864,150.20 บาท คิดเป็น ROI ร้อยละ 866.90

2) การประเมินความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ คดีกรณีศึกษา

กรณีศึกษาปัญหาชุมชนชาวเลวราไวย์ จังหวัดภูเก็ต (เลขสืบสวนที่ 129/2556) พบว่า การสืบสวนคดีมีค่าใช้จ่ายจำนวน 1,391,410 บาท โดยมีการวางแผนการปฏิบัติงานที่รัดกุม เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจมีความคุ้มค่ากับงบประมาณ มีการใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานมีประสิทธิภาพชัดเจน ลดค่าใช้จ่าย มีการสร้างทางเลือกหรือนวัตกรรมในการสืบสวนสอบสวนแบบใหม่ๆ ทำให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ สามารถการรวบรวมพยานหลักฐานที่ชัดเจน หักล้างเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินออกทับที่ชาวบ้าน และได้พยานหลักฐานที่สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ในการนำเสนอพยานหลักฐานให้ศาลได้พิจารณาอย่างรอบด้าน ทำให้สามารถอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ และเตรียมนำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อเพิกถอนโฉนดที่ดินเนื้อที่รวมประมาณ 19 ไร่ มูลค่ากว่า 300 ล้านบาท ต่อไป นอกจากนี้ ผลของการสืบสวนคดีนี้ยังช่วยคุ้มครองสิทธิในที่ดินและสิทธิชุมชน ทำให้ชาวเลวราไวย์ 247 ครอบครัว จำนวน 2,067 คน มีความหวังที่

จะได้ที่ดินบรรพบุรุษเป็นที่อยู่อาศัยอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งยังเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีมูลค่ามหาศาลซึ่งไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้

5.1.3 การวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคต และแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

(1) การวิเคราะห์สถานการณ์ของคดีพิเศษและแนวโน้มในอนาคต

ลักษณะและรูปแบบคดีพิเศษจะมีแนวโน้มที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในด้านดิจิทัล การเปิดเสรีทางการค้า และการเปิดประชาคมอาเซียน โดยสถานการณ์สำคัญที่มีผลต่อการดำเนินคดีพิเศษในอนาคต ได้แก่ (1) อาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน ฯลฯ ซึ่งจะทำให้ลักษณะและรูปแบบของคดีพิเศษในอนาคตจะมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น อันเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตและมีการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนของประชากรชาวต่างชาติที่สะดวกขึ้น (2) กลุ่มผู้มีอิทธิพลซึ่งอาจจะมีการเชื่อมโยงกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรม หรือกลุ่มอิทธิพลต่างๆ จากภายนอกประเทศ อันจะทำให้มีความยุ่งยากซับซ้อนและรุนแรงของการก่ออาชญากรรมมากขึ้น (3) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีความสลับซับซ้อน หาพยานหลักฐานได้ยาก สถานที่เกิดเหตุมีมากกว่าหนึ่งแห่งทั้งภายในและภายนอกประเทศ อาชญากรจะเป็นบุคคลที่มีความรู้การใช้คอมพิวเตอร์เป็นอย่างดี ผลของการกระทำจะมีผลกระทบในวงกว้างต่อสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งอาจเป็นอาชญากรรมที่เชื่อมโยงหลายประเทศ

(2) แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ

จากสถานการณ์ของคดีพิเศษในอนาคตดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ อาทิ คดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะเข้าไปดำเนินการนั้น ควรพิจารณาโดยอาศัยหลักพื้นฐานจากหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีความชัดเจนในการพิจารณา รับเป็นคดีพิเศษ ป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองใช้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเครื่องมือทางการเมือง การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น รู้เท่าทันอาชญากร และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รูปแบบการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อน มีทักษะการใช้อาวุธ ยุทธวิธี และการใช้อุปกรณ์พิเศษทั้งในการสืบสวนสอบสวนและการปฏิบัติการ

การบริหารจัดการภายในองค์กร การบริหารคดีต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และบังคับใช้กฎหมายและอำนาจความยุติธรรมด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในกระบวนการสอบสวนโดยกำหนดมาตรฐานการสอบสวนให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน การพัฒนากฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ทันต่อรูปแบบของอาชญากรรมที่เปลี่ยนแปลงไป การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนวิธีการพิเศษหลากหลายวิธีในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแก่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้ทุกฐานความผิด รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางและใกล้ชิด มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ การดำเนินการต่างๆ ของกรมสอบสวน

คดีพิเศษต้องมีการควบคุมการจ่ายงานและงบประมาณโดยเคร่งครัดและเป็นธรรม ควรให้หน่วยงานในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษจัดวางระบบการประเมินความคุ้มค่าในภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบงานขององค์กร และรายงานต่อสาธารณชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษานี้ นำมาสู่ข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายการยุติธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานยุติธรรม ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษในอนาคต รวมทั้งเพื่อประโยชน์ทางวิชาการ ดังนี้

(1) การกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) และตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนแก่คณะกรรมการคดีพิเศษ และ/หรืออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย หลักนิติธรรม และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับของสาธารณชน รวมทั้งเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วนของกรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปจะได้มีความรู้ความเข้าใจและใช้บริการกรมสอบสวนคดีพิเศษได้อย่างถูกต้อง แต่การกำหนดกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจดังกล่าวต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม หรือระดับความยืดหยุ่นของกรอบแนวทางการใช้ดุลพินิจให้สามารถเปลี่ยนแปลงตามการพัฒนาในมิติต่าง ๆ ได้ด้วย

(2) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรพัฒนาระบบข้อมูลและการจำแนกรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีพิเศษ การสืบสวน และการตรวจสอบข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าความเสียหาย/ผลประโยชน์ที่รักษา เรียกคืนแก่รัฐ/ประชาชน/ภาคเอกชน ให้มีความถูกต้อง เป็นปัจจุบัน มีมาตรฐานทั้งในระดับหน่วยงาน และระดับประเทศ หรือระดับสากล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

(3) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรนำข้อมูลคดีพิเศษ หรือการสืบสวน หรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากฎหมายคดีพิเศษ และการจัดโครงสร้างกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งการวางแผนอัตรากำลัง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในด้านดิจิทัล ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวโน้มของคดีพิเศษเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้มีอิทธิพล และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ ในอนาคต

(4) การศึกษานี้ได้ทำการประเมินความคุ้มค่าของคดีพิเศษในภาพรวมและคดีกรณีศึกษาในเบื้องต้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงควรบูรณาการไปสู่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประเมินความคุ้มค่าทางสังคม (SROI) และบูรณาการไปสู่การประเมินการปฏิบัติภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป



เอกสารอ้างอิง

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. **คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2548.
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ (ส่วนพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวน คดีพิเศษ). **ฐานข้อมูลรายงานการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มี ลักษณะเป็นคดีพิเศษ, 2553**.
- นิคม สุวรรณรุ่งเรือง. **การเพิ่มประสิทธิภาพความคุ้มค่าในการดำเนินคดีพิเศษของกรมสอบสวน คดีพิเศษ**. รายงานการศึกษาส่วนบุคคลในหลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และ คุณธรรม รุ่นที่ 81 วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2558.
- จิรพร สุเมธีประสิทธิ์. ออนไลน์ <https://chirapon.wordpress.com/tag/ผลตอบแทนทางสังคม/> เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2559.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. **การวิเคราะห์ประสิทธิภาพหน่วยงานกระทรวงยุติธรรม เพื่อการบริหารจัดการ เชิงคุณภาพในยุคโลกาภิวัตน์**. ศาลยุติธรรม.
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. **โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ**. เอกสารประกอบการบรรยาย 8 มิถุนายน 2545. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปกป้อง จันวิทย์. **นิติเศรษฐศาสตร์**. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2553 ออนไลน์ <http://www.onopen.com/pokpongj/10-02-04/5247>, เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2558.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ. **โครงการประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐและการจัดทำ รายงานการดำเนินงานของรัฐต่อสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนานโยบายและ การจัดการ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 3 – 7.
- วินัย อัจฉงหาญ และคณะ, 2550. **การประเมินประสิทธิผลของระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล**. กรุงเทพฯ: สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. **นิติศาสตร์ของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทย**. สนับสนุนการวิจัย โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2554.
- สมคิด แก้วสนธิ. **เศรษฐศาสตร์สาธารณสุข : การวิเคราะห์และประเมินผลบริการสาธารณสุข**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่, ไม่ปรากฏปีพิมพ์. **การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลประเทศอังกฤษ**. เข้าถึงได้จาก <http://www.library.coj.go.th/indexarticle2.php?ldmain=26&&Title=17%20%>

CD%B9%D8%AD%D2%E2%B5%B5%D8%C5%D2%A1%D2%C3%E1%C5%D0%A1%D2%C3%C3%D0%A7%D1%BA%A2%E9%CD%BE%D4%BE%D2%B7&page=.

(สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2555).

สำนักคดีการเงินธนาคาร. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ กรณีการปั่นหุ้น โดยวิธีการบอกข่าวหรือแพร่ข่าว, 2551.

สำนักคดีการเงินการธนาคาร. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ กรณีการทำธุรกรรมและการให้กู้ยืมเงินแก่นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกัน, 2549.

สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ ศึกษากรณีการละเมิดลิขสิทธิ์ซีดี, 2551.

สำนักคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ กรณีฉ้อโกงเงินในการขายสินค้าและบริการผ่านทางเว็บไซต์, 2551.

สำนักคดีภาษีอากร. รูปแบบวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ และมาตรการป้องกันและปราบปรามกระทำความผิดเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง (รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดทางภาษีอากร), 2548.

สำนักคดีภาษีอากร. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ กรณีการออกไปกำกับภาษีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, 2551.

สำนักคดีอาญาพิเศษ. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ แนวทางการป้องกันและปราบปรามแฮร์ลุคไซในเชิงบูรณาการ, 2551.

สำนักคดีอาญาพิเศษ. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ และมาตรการในการป้องกันปราบปรามประเภทคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ, 2549.

สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ (ส่วนพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ) กลุ่มงานยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ และกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร. รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษและมาตรการในการป้องกันปราบปราม, 2551.

สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ กลุ่มงานมาตรฐานและนโยบายการบัญชีภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. แนวทางการคำนวณต้นทุนผลิตของงานบริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557, เมษายน 2557.



ภาคผนวก

รายงานการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) ครั้งที่ ๑
เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ”
ตามโครงการศึกษาวิจัย
เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ”
วันจันทร์ ที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘
ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามารการ์เดนส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|--|--|
| ๑. นายทวี ประจวบลาภ | ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๙ |
| ๒. นายพงษ์ศักดิ์ ตระกูลศิลป์ | รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา |
| ๓. นางสาวมาตี ธรรมสัจจุกุล | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและวิชาการ
สำนักงานศาลยุติธรรม |
| ๔. นายวันชัย รุจนวงศ์ | อธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศ |
| ๕. นายกิตตินันท์ รัชประมุข | รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน |
| ๖. นายจิตรนรา นวรัตน์ | รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาเสพติด |
| ๗. พลตำรวจโท พิชิต นนทสุวรรณ | อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
สำนักงานคดีพิเศษ |
| ๘. พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา | ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ |
| ๙. พลตำรวจโท ฐิติราช หนองหารพิทักษ์ | ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง |
| ๑๐. พันตำรวจเอก วิทยา ทิพย์พาวล์ | รองผู้บังคับการ กองอำนวยการ
กองบัญชาการตำรวจนครบาล |
| ๑๑. พลตำรวจโท ธรรมนิศย์ ปิตะนีละบุตร | อดีตผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๔ |
| ๑๒. นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ | อดีตกรรมการปฏิรูปกฎหมาย |
| ๑๓. พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์ | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ |
| ๑๔. รองศาสตราจารย์ เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ |
| ๑๕. พลตำรวจโท ธีรจิตร อดัมมะ | กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ |
| ๑๖. พลตรี วิทยา พ่วงพันธ์งาม | หัวหน้าอัยการทหาร แทนเจ้ากรมพระธรรมนูญ
กรรมการคดีพิเศษ |
| ๑๗. นายธารีรัฐ ทองฉิม | กรรมการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์
ผู้แทนนายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภานายความ
ในพระบรมราชูปถัมภ์ กรรมการคดีพิเศษ |
| ๑๘. นางสุวณา สุวรรณจุฑะ | อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ |
| ๑๙. พันตำรวจโท วรรณพงษ์ คชรักษ์ | รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ๑ |
| ๒๐. พันตำรวจโท ไพสิฐ วงศ์เมือง | รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ๒ |

๒๑. พันตำรวจตรี สุรียา สิงหมล ผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ ๑
๒๒. พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน ผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ ๒
๒๓. พันตำรวจโท สมบูรณ์ สาระสิทธิ์ ผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ ๓
๒๔. พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์ศรีนิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและ
สิ่งแวดล้อม
๒๕. พันตำรวจโท อนุรักษ์ โจรจนินรันดรกิจ ผู้บัญชาการสำนักคดีภาษีอากร
๒๖. พันตำรวจโท ปกรณ์ สุชีวกุล ผู้บัญชาการสำนักคดีการเงินการธนาคาร
๒๗. พันตำรวจโท ถิรพล พิณเมืองงาม ผู้บัญชาการสำนักคดีความมั่นคง
๒๘. พันตำรวจโท กรวัชร ปานประภากร ผู้บัญชาการสำนักคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ
๒๙. พันตำรวจโท ไพศิษฐ์ สังกะหะพงศ์ ผู้บัญชาการสำนักกิจการต่างประเทศและ
คดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ
๓๐. นายจักราคม ลีวมโนมนต์ ผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา
๓๑. นายธงชัย สมบัติจิราภรณ์ รองผู้บัญชาการสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา
๓๒. นาวสาวนันทนา เครือหงส์ รองผู้บัญชาการสำนักพัฒนาและสนับสนุน
คดีพิเศษ
๓๓. พันตำรวจโท วิจิตร ชาตกิจเจริญ รักษาการแทนผู้บัญชาการสำนัก
ปฏิบัติการคดีพิเศษภาค
๓๔. พันเอก พินิจ ตั้งสกุล ผู้ตรวจราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ
๓๕. พันตำรวจโทหญิง พรทิพย์ ล. วีระพรรค ผู้ตรวจราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ
๓๖. นายนิธิต ภูริคุปต์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ
๓๗. พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ
๓๘. นายพิพัฒน์ เพ็ญภาค ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ
๓๙. ร้อยตำรวจเอก วิษณุ นิมิตระกุล ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีคุ้มครองผู้บริโภคและ
สิ่งแวดล้อม
๔๐. นายเกริกไชย ศรีศุภร์เจริญ ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีอาชญากรรม
ทางเทคโนโลยีและสารสนเทศ
๔๑. พันตำรวจโท พเยาว์ ทองเสน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ
๔๒. พันตำรวจโท มนต์ชัย วัชรบุตร รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านคดีทรัพย์สินทางปัญญา
๔๓. นายชวลิต ก้อนทอง รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านคดีภาษีอากร
๔๔. พันตำรวจตรีจิรากร อารีรัตน์นนคร รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านปฏิบัติการพิเศษ
๔๕. พันตำรวจโท เชน กาญจนาปัจจจ รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านกิจการต่างประเทศและ
คดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ
๔๖. พันตำรวจตรี จตุพร บงกชมาศ รักษาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ

- | | |
|---|--|
| ๔๗. นายมทิตร์ กลั่นนุรักษ์ | ผู้อำนวยการกองกฎหมาย |
| ๔๘. พันตำรวจตรี วรณัน ศรีล้ำ | ผู้อำนวยการศูนย์บริหารคดีพิเศษ |
| ๔๙. พันตำรวจตรี อาริชัย ทศน์พันธ์ | ผู้อำนวยการส่วนป้องกันปราบปราม ๓
แทนผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านการค้ำมนุษย์ |
| ๕๐. นายเสกสิทธิ์ สวรรยาธิปติ | ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาการสืบสวนสอบสวน
คดีพิเศษ |
| ๕๑. นางกวิสรา เฉลียวศิลป์ | พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ |
| ๕๒. นางสาวอรุณศรี วิชชาวุธ | พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ |
| ๕๓. ว่าที่ร้อยตรี ภัทรพล จิวหนองโพธิ์ | พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ |
| ๕๔. นางสาววัชรา ไชยสาร | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ |
| ๕๕. นางณัฐณีย์ ฤทธิรงค์ | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ |
| ๕๖. นางสาวสิริน ธนะโสภณ | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ |
| ๕๗. นายอรรถสดากร ภูพลับ | พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ |
| ๕๘. นางยุพมาส เขียวบำรุง | พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ |
| ๕๙. นางสาวปริม สาริยา | พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ |
| ๖๐. นางสาวนิรมล พนมหอม | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการ |
| ๖๑. นายวรวิทย์ รักษาวงศ์ | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการ |
| ๖๒. นายอดิเรก คิตรธรรมรักษา | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติการ |
| ๖๓. นายทศพร โพธิ์ศรีทอง | เจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติการ |
| ๖๔. สิบตำรวจโทหญิง อัจฉรินทร์ ทศนะปิติพัฒน์ | เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน |
| ๖๕. นางสาวนันทพร ธนารักษ์ | เจ้าพนักงานธุรการ |
| ๖๖. นายสิทธิชัย มิ่งเมือง | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป |
| ๖๗. นางสาวสุภารัตน์ แก่ลิ่งเกษตรกรรม | เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป |
| ๖๘. นางสาวโยษิตา สัตถาผล | ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ |
| ๖๙. นายพีระศักดิ์ อินทุประภา | ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ |

ผู้ติดตาม และสื่อมวลชนจากหลายสำนักข่าว

เริ่มประชุม : ๐๙.๐๐ น.

อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กล่าวเปิดการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง และที่มาของการสัมมนาในครั้งนี้

“...กรมสอบสวนคดีพิเศษมีภารกิจในการป้องกัน ปราบปราม การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่น ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ และในส่วนของคดีพิเศษที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่โดยตรงนั้น กำหนดไว้ใน

มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) คือคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ หรือ กคพ. โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

การปฏิบัติงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) - (จ) จะใช้วิธีการสืบสวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองการรับคดีพิเศษ ซึ่งมีอยู่ ๔ คณะ ตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยมีรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนคณะกรรมการประกอบด้วยหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณา แต่ถ้าเป็นเรื่องที่จะต้องเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) จะเสนอผ่านอนุกรรมการคดีพิเศษเพื่อพิจารณา

การที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดมีลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) - (จ) หรือไม่อย่างไรนั้น จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละคดีเป็นสำคัญ โดยที่ยังไม่มีกรอบความคิดที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาและลักษณะความผิดดังกล่าว นอกจากจะถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยตรงแล้ว คณะกรรมการคดีพิเศษได้นำมาเป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาว่าจะมีมติให้คดีความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) มาเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) อีกด้วย จึงสามารถกล่าวได้ว่าลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) - (จ) เป็นสิ่งสำคัญที่จะแสดงถึงความเป็นคดีพิเศษที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นสิ่งที่มีผลโดยตรงต่อตัวตนของกรมสอบสวนคดีพิเศษในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่ในบทบาทหน้าที่ใดอีกด้วย และเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบให้ใช้มาตรการกำกับดูแลการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอในการให้หน่วยงานกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจไว้เป็นการล่วงหน้าและประกาศให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจตัดสินใจออกคำสั่งและเพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจว่า มีเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและมีความมั่นใจในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงได้จัดทำโครงการนี้ขึ้น และเชิญท่านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ประสบการณ์และมีมุมมองที่เป็นคุณูปการอย่างยิ่งต่อการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษมาร่วมสัมมนาแบบเจาะจง ทั้งนี้เพื่อนำองค์ความรู้และข้อเสนอแนะคำแนะนำของท่านมาปรับปรุงเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และนำเสนอต่อคณะกรรมการคดีพิเศษต่อไป...”

พันตำรวจโท ประวรุ วรงค์สันนิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

ในการใช้ดุลพินิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเกิดข้อสงสัยจากสังคมเกี่ยวกับการรับคดีพิเศษ ซึ่งในอดีตได้มีประกาศ กคพ. กำหนดลักษณะของคดีพิเศษ กำหนดจำนวนผู้เสียหาย และกำหนดจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเรียกกันว่า “volume” ภายหลังจากการปฏิบัติงานได้รับเสียงวิจารณ์จากสังคมว่าการกำหนด volume อาจไม่สามารถบ่งชี้ได้ถึงความเป็นคดีพิเศษ จึงได้มีประกาศ กคพ. ฉบับที่ ๔ และ ๕ ยกเลิก volume ทั้งหมด คงให้เหลือแต่ลักษณะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) – (จ) จนถึงปัจจุบัน ต่อมาก็เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อีกว่าการใช้ดุลพินิจตาม (ก) – (จ) นั้นใช้อย่างไร จนเกิดคดีความขึ้นมาว่าอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ดุลพินิจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งก็ตรงกับแนวทางของรัฐบาลที่กำหนดให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจให้เกิดความเหมาะสม โดยภารกิจหลักของกรมสอบสวนคดีพิเศษก็คือการสอบสวนคดีพิเศษ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้หลักเกณฑ์ตาม (ก) – (จ) เนื่องจากได้มีการเชิญหน่วยงานเจ้าของกฎหมายมาประชุมหารือกันแล้วก็ได้ข้อสรุปว่าไม่ควรกำหนด volume จึงเป็นที่มาของการสัมมนาแบบเจาะจงในครั้งนี้

เริ่มหัวข้อแรก หัวข้อแรก (ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์ เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน)

หัวข้อแรกที่เกี่ยวข้องคดีอาญาที่มีความสลับซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษนั้น ก่อนที่จะพูดในรายละเอียดขอเกริ่นนำว่าในปัจจุบันเรื่องของการเงินนั้น คนร้ายใช้วิธีการที่สลับซับซ้อน โดยมีหลากหลายรูปแบบและใช้เทคโนโลยีในการกระทำ ความผิดมากขึ้น เนื่องจากมีบริการทางการเงินและผลิตภัณฑ์การเงินที่เพิ่มขึ้นในตลาดอีกหลายอย่าง เช่น รูปแบบของการใช้เงินตราเสมือนจริง หรือ Virtual Currency โดยยี่ห้อที่หลายคนรู้จักกันดี คือ Bitcoin หรือ Dogecoin เป็นต้น โดย Virtual Currency เป็นลักษณะของการใช้เงินตราเสมือนจริง โดยการซื้อเป็นหน่วย bit ซึ่งค่าเงินจะขึ้นลงตามอัตราแลกเปลี่ยนของกระแสเงินทั่วโลก ไปต่างประเทศก็สามารถใช้เงินตัวนี้ได้โดยไม่ต้องแลกเงิน สามารถดอออกจากตู้ ATM ของ Bitcoin ได้เลย และก็สามารถที่จะทำธุรกรรมขนาดใหญ่ได้ เพราะฉะนั้นประเด็นนี้ถ้าจะมองในกรอบของการสืบสวนสอบสวน หากมีการฉ้อโกงหรือฟอกเงินโดยใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการทางการเงินที่สลับซับซ้อน กรณีนี้น่าจะรับเป็นคดีพิเศษ ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรทางการสอบสวนที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว อีกเรื่องคือการทำธุรกรรมที่มีความสลับซับซ้อนมีลักษณะเป็นการทำธุรกรรมข้ามประเทศ ผู้กระทำความผิดอยู่ที่ไหนก็สามารถกระทำความผิดได้ โดยไม่ต้องผ่านระบบสถาบันการเงิน เช่น ระบบ

M to M หรือ mobile to mobile ซึ่งเมืองไทยยังไม่มี มีแต่ระบบ mobile to bank / bank to mobile และ bank to bank แต่ในต่างประเทศซึ่งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ ใช้ระบบ mobile to mobile คือ ใช้หมายเลขโทรศัพท์มือถือเป็นเลขบัญชีธนาคาร สามารถฝากและโอนเงินกับบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์ในแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากกว่าหนึ่งล้านบาท และสามารถซื้อผลิตภัณฑ์ทางการเงินได้ ซึ่งในส่วนนี้มีการใช้เทคโนโลยีผลิตภัณฑ์ทางการเงินและบริการทางการเงิน ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในการทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งเห็นควรใช้วิธีการสืบสวนและสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

นายกิตตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน

ในมุมมองส่วนตัวเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ได้เขียนในวงเล็บ (ก) – (จ) ไว้เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางที่จะให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเลือกกว่าคดีเหล่านี้ หรือคดีอะไรก็ได้แต่ที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นสามารถรับเป็นคดีพิเศษได้หรือไม่ หรือพูดได้ว่าจะให้หน่วยงานใดรับผิดชอบ ซึ่งพนักงานสอบสวนที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนมีอยู่หลายฝ่าย ได้แก่ พนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทุกเรื่องที่ไม่ได้กำหนดเฉพาะไว้ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้ทำคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนจำเป็นต้องใช้วิธีการการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ ซึ่งปัญหาที่พบในปัจจุบันคือคดีอะไรบ้างที่จะให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน หากพิจารณาพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ ซึ่งได้เขียนหลักเกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมกว้าง ๆ ไว้ แต่ถ้าจะให้เขียนให้เจาะจงว่าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นให้เป็นคดีพิเศษโดยตีความจากตัวบทกฎหมาย โดยส่วนตัวไม่เห็นด้วยที่จะเขียนให้เจาะจงแบบนี้ ซึ่งคดีใหม่ ๆ เหล่านี้จะเกิดขึ้นเรื่อย ๆ ถ้าหากไปเขียนกฎหมายจำกัดเฉพาะเรื่องไว้ จะทำให้ไม่สามารถพัฒนาการตามผู้กระทำความผิดได้และมีความยุ่งยากในการทำงาน ซึ่งก็ต้องมีการแก้ไขกฎหมายหรือหลักเกณฑ์นั้นอีก แต่กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ดุลพินิจว่าคดีใดควรรับเป็นคดีพิเศษ ถ้าไม่แน่ใจก็สามารถตั้งคณะกรรมการคดีพิเศษ ขึ้นมาช่วยในการวินิจฉัยก่อนได้ ซึ่ง “คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น” จะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่ต้องกังวล คือ มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง เข้ามาใช้กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้าม ซึ่งคณะกรรมการหรือ กคพ. ก็ต้องกันอย่าให้การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ถึงแม้กฎหมายจะเขียนดีเพียงใดก็ยังมีช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ เช่น การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่จะมาเป็นคณะกรรมการคดีพิเศษ ดังนั้นควรแก้ปัญหาที่ก่อน เพราะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรืออาชญากรรมที่มีความซับซ้อนนั้นยังงังก็ตามไม่ทัน

พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สีนิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

กรณีนี้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อถ่วงถ่วง ทั้งคดีความผิดทางอาญาที่อยู่ใน (๑) เกี่ยวกับความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนฯ และตาม (๒) คือ คดีความผิดทางอาญาอื่นที่ต้องเสนอเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ ซึ่งในส่วนที่ท่านกิตตินันท์ฯ ได้เสนอทางกรมสอบสวนคดีพิเศษจะรับไว้พิจารณาต่อไป

พลตำรวจโท ธีรจิตร อุตมะ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสอบสวนคดีอาญา)

ในการจัดสัมมนาในครั้งนี้เพื่อที่จะหาข้อสรุปแนวความคิดของผู้ร่วมสัมมนาว่า “ความซับซ้อน” เป็นอย่างไร คดีประเภทไหนที่จะรับเป็นคดีพิเศษ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ได้ทำงานเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนทางคดีอาญามานั้น แยกออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่

(๑) ความผิดเกี่ยวกับคดีทางเศรษฐกิจ โดยแยกเป็นคดีเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร คดีการค้าทั้งในประเทศและนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าที่เป็นการส่งออก ซึ่งเกี่ยวพันกับการทำสัญญาระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย คดีทั้งสองประเภทซับซ้อนมากเพราะว่ามีทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าไปเกี่ยวข้อง ได้แก่ ธนาคารชาติ ธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งส่วนราชการ คือ กระทรวงพาณิชย์ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการกระทำความผิดนี้ จึงฝากกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น เพราะที่ผ่านมาไม่ค่อยได้ยืนยันข่าวว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการเกี่ยวกับคดีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และ

(๒) ความผิดที่เกี่ยวกับลิขสิทธิ์ต่าง ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวพันโยงใยทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงเห็นควรที่กรมสอบสวนคดีพิเศษให้ความสนใจดำเนินการคดีประเภทนี้มากขึ้น

นางสาวมาตี ธรรมสังกุล ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและวิชาการ สำนักงานศาลยุติธรรม

เห็นว่ามาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นบททั่วไปของกรมสอบสวนคดีพิเศษ สาเหตุที่เราอยากดูจุดตัดระหว่างอำนาจสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าต่างกันตรงไหน ซึ่งในคดีใหญ่ ๆ ผู้กระทำความผิดพยายามคิดวิธีที่ซับซ้อนอยู่แล้ว แต่จะต้องซับซ้อนแค่ไหนถึงจะต้องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ จึงอยากให้องค์ ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) ความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษมีมากกว่าของตำรวจ สามารถรับผิดชอบคดีที่เกิดขึ้นได้สะดวกรวดเร็วกว่า

(๒) ความทันสมัยของเครื่องมือ ซึ่งตำรวจอาจมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ไม่ทันสมัยเท่ากับกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่หากว่าเป็นคดีที่ไม่ได้ซับซ้อนมาก เช่น มีผู้เสียหายไม่มาก และตำรวจสามารถทำได้ก็ควรให้ตำรวจดำเนินการ

(๓) อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจที่พิเศษมากกว่าตำรวจ เช่นในมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ ที่จะสามารถเข้าค้นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากศาล ดังนั้นหากคดีไหนที่จะโอนมาให้กรมสอบสวนคดีพิเศษแล้วมีกรอบในการพิจารณาที่แคบก็จะสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากขึ้น

พันตำรวจโท พิษิต นนทสุวรรณ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

การตีความในเรื่องความซับซ้อนตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษควรเป็นผู้รับดำเนินการในคดีความผิดทางอาญาใดหรือไม่ ก่อนอื่นต้องตีความมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) โดยต้องเป็นความผิดท้ายพระราชบัญญัติก่อน จากนั้นจึงจะพิจารณาว่ามีความซับซ้อนหรือไม่ ซึ่งความเห็นส่วนตัวเห็นว่าความซับซ้อนอาจแยกได้ ๒ ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) ความซับซ้อนของบุคคลผู้กระทำความผิด เพราะว่าในหลาย ๆ คดีในปัจจุบัน ผู้กระทำความผิดจะมีการใช้ตัวแทน มีการตัดตอนหลายขั้นตอน กว่าที่จะทราบตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริง ซึ่งกรณีแบบนี้อาจถือได้ว่ามีความซับซ้อน

(๒) ความซับซ้อนของวิธีการกระทำความผิด ซึ่งความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษมีความเป็นพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปอยู่แล้ว ดังนั้นโดยวิธีการการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีความยุ่งยากในการทำความเข้าใจอยู่แล้ว โดยในการกระทำความผิดหลาย ๆ ครั้ง ผู้กระทำความผิดมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ และมีวิธีการที่ซับซ้อนยากในการสืบสวนและสอบสวนแบบปกติที่จะพิสูจน์ทราบได้ การนำสืบก็ยุ่งยาก ดังนั้นกรณีนี้จึงถือว่าเป็นความซับซ้อนในวิธีการกระทำความผิดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการ

**รองศาสตราจารย์ เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์)**

ความซับซ้อนตาม (ก) มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ และมีความเกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีในการกระทำความผิด เช่น การ hack ฐานข้อมูลทำให้การดำเนินธุรกิจเป็นอัมพาต เช่น ระบบการเงินของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งบางครั้งอาจไม่ได้เชื่อมโยงกับผู้มีอิทธิพล แต่อาจเป็นเด็กหัวใสคนเดียว ซึ่งเรื่องนี้มีความสำคัญและเชื่อมโยงกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ และผู้กระทำสามารถทำลายพยานหลักฐานได้รวดเร็ว และสามารถกระทำความผิดจากทุกที่ทั่วโลก ดังนั้นความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงดังกล่าว มีความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ต้องเข้าไปศึกษาเรียนรู้เทคโนโลยีและเตรียมรับมือกับเรื่องแบบนี้

นายทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๙

ในวงเล็บ (ก) เป็นการกำหนดกรอบให้คดีเข้าสู่การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษสาระสำคัญคือ ความซับซ้อน ซึ่งขึ้นอยู่กับกรณีคดีความของผู้ใช้กฎหมาย และที่ผ่านมารวมสอบสวนคดีพิเศษก็ได้ยึดหลักเกณฑ์เหล่านี้ในการทำงานอยู่แล้ว แต่อยากให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องความซับซ้อนซึ่งนอกจากเนื้อหาของคดีตามตัวอย่างที่ผู้ร่วมสัมมนาได้นำเสนอมาแล้ว เห็นควรมีฐานที่อาจใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นได้ ดังนี้

ข้อเท็จจริงในคดีมีจำนวนมาก เช่น ตัวคนที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้กระทำความผิด ผู้ต้องสงสัย ผู้บริสุทธิ์ ผู้เสียหาย จำนวนมาก มีรายละเอียดยืดเยื้อ หรือพยานหลักฐาน หรือความเสียหายมีมาก ซึ่งต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ และกรมสอบสวนคดีพิเศษควรยึดฐานนี้ไว้ เพราะหน่วยงานสืบสวนอื่นหากเจอข้อเท็จจริงแบบนี้ก็คงไม่อยากจะทำ ผู้พิพากษาเองที่เจอสำนวนคดีแบบนี้ก็เช่นกัน เพราะต้องอาศัยความทุ่มเท หรือยกตัวอย่างคดีก่อสร้างว่าผิดแบบหรือไม่ ถูกต้องหรือไม่ มีเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือเป็นความซับซ้อนของเนื้อหา และต้องอาศัยมืออาชีพในการพิสูจน์ สืบสวน สอบสวน

**พลตำรวจตรี ชนะชัย ลีมประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ**

กรณีมาตรา ๒๑ เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจว่าคดีความผิดที่มีความซับซ้อนและจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษซึ่งเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจในการ

กำหนดให้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งการใช้จำนวนคนหรือผู้เสียหายน่าจะยังไม่ถูกต้อง เพราะบางคดีแม้มีผู้เสียหายเยอะ มีความเสียหายมาก แต่ก็ไม่ได้ใช้กระบวนการสืบสวนสอบสวนที่ยุ่งยากแต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องความซับซ้อนน่าจะมีความเหมาะสมในการพิจารณา ดังนี้

(๑) การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยหรือกำหนดว่าคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องเริ่มจากการสืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ๆ ก่อนว่าการกระทำมีความผิดมีวิธีการหรือเทคนิคในการกระทำผิดซับซ้อนเพียงใด เช่นการโจรกรรมความลับทางการค้าหรือการกระทำความผิดข้ามประเทศ เป็นต้น ซึ่งหากมีการพัฒนาการกระทำให้มีความซับซ้อนและมีการปกปิดอำพราง เช่น คดี ปลส. ซึ่งมีการปกปิดการกระทำความผิดของตนเอง โดยการสืบสวนไม่สามารถหาผู้กระทำความผิดที่อยู่เบื้องหลังได้ หรือคดีเกี่ยวกับการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งในปัจจุบันผู้กระทำความผิดมีการเปิดบัญชีอยู่ในต่างประเทศ

(๒) การตรวจสอบวิเคราะห์พยานหลักฐานที่จะได้มาซึ่งไม่สามารถที่จะใช้ความรู้ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว แต่ต้องใช้หลายด้านประกอบกัน ได้แก่ ด้านเทคนิค ด้านข้อมูลคอมพิวเตอร์ ด้านบัญชี หรือต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในด้านอื่น ๆ

(๓) ความยุ่งยากในการตีความทางด้านกฎหมาย ข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ต้องใช้กฎหมายในลักษณะพิเศษ ได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศ ซึ่งลักษณะของกฎหมายประเภทนี้ จะมีความยุ่งยากในการตีความ นอกจากนั้นยังมีกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมารองรับอีกมาก ยกตัวอย่างเช่นเรื่องการปันหุ้น ก็จะมีกฎ กติกาที่ใช้บังคับจำนวนมาก ซึ่งเข้าใจได้ยาก แม้แต่เจ้าหน้าที่ที่อาจตีความไปคนละทิศทางได้ ถือได้ว่าเป็นความสลับซับซ้อนในความเห็นของข้อกฎหมาย

(๔) วิธีการในการกระทำความผิด ซึ่งปัจจุบันมีการพัฒนากระบวนการในการกระทำความผิดและเปลี่ยนแปลงไปมาก ซึ่งยังไม่เคยมีการรวบรวมและนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ดังนั้นต้องใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการรวบรวมและวิเคราะห์พยานหลักฐานต่าง ๆ

ที่กล่าวมาคือกรอบในการใช้ดุลพินิจหรือการวินิจฉัย ไม่เช่นนั้นก็จะเกิดการแทรกแซง แต่หากเราเขียนกฎหมายในลักษณะแจ้งกระตังจนไม่สามารถจะใช้ดุลพินิจได้ก็จะลำบาก ดังนั้นควรต้องมีความยืดหยุ่นบนกรอบที่ชัดเจน มีการอธิบายหลักเกณฑ์เบื้องต้น ในขั้นนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษควรมีการรวบรวมข้อเท็จจริงและวิเคราะห์เทคนิคในการกระทำความผิด วิธีการรวบรวมพยานหลักฐานต้องทำอย่างไร ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถนำมาเป็นกรอบในการวินิจฉัยได้ว่าความผิดทางอาญานั้นเป็นความผิดที่ซับซ้อนหรือไม่

พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ขอสะท้อนเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นและการหาทางแก้ไข อันดับแรกคือความไม่ชัดเจนตรงนี้เกิดผลเสียในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจมักจะบอกว่าคดีนี้อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษและไม่รับแจ้งความ หรือปิดให้ผู้เสียหายไปแจ้งความที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตรงนี้ก่อให้เกิดผลเสียในกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นจึงเห็นด้วยว่าให้กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนดให้ชัดว่าคดีอาญาใดเข้าเป็นคดีพิเศษ และกรมสอบสวนคดีพิเศษรับไปดำเนินการ โดยในความเห็นส่วนตัวขอเสนอตั้ง

(๑) คดีที่มีปัญหาอุปสรรคและพนักงานสอบสวนร้องขอให้ทางกรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการ เนื่องจากหากให้พนักงานสอบสวนตำรวจทำคดีปัญหาและอุปสรรค เช่น เจอผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งต้องทำงานร่วมกันอยู่ในพื้นที่ ทำให้เสียความยุติธรรม

(๒) คดีที่ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ หรือตำรวจเป็นคู่กรณี ซึ่งจะทำให้คู่กรณีมองว่าไม่ยุติธรรมได้เนื่องจากตำรวจด้วยกันยอมช่วยเหลือกัน

(๓) คดีความผิดอาญาที่เกิดมีการร้องฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ หมายถึง คดีที่พนักงานสอบสวนตำรวจทำไว้แล้วเกิดมีการยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ ถ้าหากว่าให้ตำรวจทำต่อไปก็อาจจะถูกมองว่าคงเหมือนเดิม เพราะฉะนั้นควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีประเภทนี้มาทำ

แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องเทคโนโลยีที่ซับซ้อน เห็นว่าแยกได้ยากเนื่องจากตำรวจก็สามารถทำได้เหมือนกัน กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ทำได้เหมือนกัน ดังนั้นประเด็นนี้จะทำให้เกี่ยวกันในการทำงาน

พันตำรวจโท ประวูร วงศ์สินิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

หัวข้อที่ ๒ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ข) คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

นายทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๙

อย่างที่ทราบกันดีว่าในการจัดสัมมนาในครั้งนี้ก็เพราะเกิดปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ในทัศนะของผมนั้นอยากให้อำนาจกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งที่ผ่านมามองว่าไม่ได้ผิดอะไร และกรมสอบสวนคดีพิเศษทำได้ดีอยู่แล้ว เหตุที่มีปัญหาทำให้ต้องมีการจัดสัมมนาเพื่อวางกรอบของกฎหมายในครั้งนี้ เนื่องจากในห้วงเวลาสามถึงสี่ปีที่ผ่านมาได้เกิดวิกฤติของบ้านเมืองและยังคงมีอยู่จนถึงทุกวันนี้ ซึ่งถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญปัญหายังคงจะมีอีก ดังนั้นคนที่ไม่พอใจก็จ้องโจมตีอยู่แล้ว หากเรื่องไหนกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ทำ ก็ต้องเข้าหน่วยงานสอบสวนอื่นอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นแม้จะเป็นหรือไม่เป็นคดีพิเศษก็ไม่ได้ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป เพียงแต่ที่ผ่านมามีคนออกมาวิพากษ์วิจารณ์โจมตีการทำงานของหน่วยงานที่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งก็ไม่ถูกต้องนัก

ดังนั้นจึงอยากให้กำลังใจมากกว่า และที่ผ่านมาก็ไม่ใช่ความผิดของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่เป็นเรื่องที่กฎหมายเขียนไว้กว้าง ๆ ในวงเล็บ (ก) – (จ) และเหตุที่เขียนไว้กว้าง ๆ ก็เนื่องจากเพราะต้องการให้การใช้อำนาจมีความยืดหยุ่น ถ้าเขียนไว้แคบก็จะทำงานไม่ได้เลย และอีกประเด็นเรื่องความซับซ้อนนั้นเป็นนามธรรม ไม่สามารถระบุระดับได้ว่าซับซ้อนขนาดไหน อะไรคือความซับซ้อน ที่จริงแล้วขึ้นอยู่กับความเหมาะสม คือถ้าเห็นว่ามีผลหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรง คงไม่มีหน่วยงานอื่นที่อยากมาแย่งทำ ซึ่งตรงนี้อาจจะมีการโต้แย้งเรื่องอำนาจสอบสวนก็เกิดขึ้นยาก และเห็นด้วยในบางประเด็นของท่านสุวิระ เช่น คดีรื้อฟื้นขึ้นมาทำใหม่ กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับดำเนินการ เป็นต้น ดังนั้นควรหาคนมาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจให้เกิดความเหมาะสม แต่ก็เป็นเรื่องยากในการให้คนมาชี้ว่าเรื่องนี้ไม่ได้ซับซ้อน ไม่ได้รุนแรง คือหากมีการชี้ว่าไม่ใช่แล้วจะมีผลอย่างไร จะทำให้การสอบสวนที่ผ่านมามีข้อบกพร่องหรือไม่ ส่งผลให้การฟ้องคดีไม่ชอบตามไปด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และมีผลกระทบมาก ดังนั้นไม่ควรวางกรอบในการตีความให้แคบเพื่อรัดตัวเอง และไม่ใช้เจตนารมณ์ของรัฐในการตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมา

อีกประเด็นคือการมีผลกระทบอย่างรุนแรงนั้น ต้องรุนแรงแค่ไหน กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดกรอบไว้ ที่กฎหมายเขียนคำว่ารุนแรงไว้ก็เพื่อให้เห็นว่าจำเป็นต้องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการ แต่ทั้งนี้ความรุนแรงนั้นต้องเกี่ยวเนื่องกับความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เพราะฉะนั้นความรุนแรงต้องมีผลกระทบต่อสิ่งเหล่านี้ด้วย และ (ข) เป็นประเด็นสำคัญ เพราะหากกระทบต่อความมั่นคง ก็ย่อมกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย ดังนั้นการทำงานต้องยึดหลักสุภาษิตที่กล่าวไว้ว่า “ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นกฎหมายสูงสุด”

พลตรี วิทยา พ่วงพันธุ์งาม หัวหน้าอัยการทหาร

เห็นด้วยกับแนวความคิดที่หลายท่านนำเสนอ โดยกฎหมายได้เขียนไว้กว้าง ๆ ซึ่งสุดท้ายแล้วก็จะอยู่ที่ดุลพินิจในการที่จะรับเป็นคดีพิเศษหรือไม่ และโดยความคาดหวังของประชาชนต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษคือ ต้องมีอะไรพิเศษ หมายถึงต้องมีความสามารถที่พิเศษกว่าหน่วยอื่น คดีที่เกิดขึ้นต้องเกินความสามารถของพนักงานสอบสวนตามปกติ โดยเฉพาะคดีตาม (ข) คือคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง แต่ปัญหาคืออะไรคือความรุนแรง คดีอะไรที่กระทบต่อความมั่นคง กระทบต่อรัฐ หรือรัฐบาล ซึ่งต้องแยกให้ออก ในมุมมองควรที่จะเป็นเรื่องกระทบต่อรัฐมากกว่ารัฐบาล โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการใช้ดุลพินิจต้องสามารถสร้างความเชื่อถือให้กับประชาชนได้ และโดยความคาดหวังของคน กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องจับปลาตัวใหญ่ หรือเรื่องใหญ่ ๆ ที่เป็นประเด็นสำคัญ เช่นคดีที่กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น คดีหลบหนีเข้าเมืองของพวกกบฏกูร์ต หรือพวกโรฮิงญา เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้มองว่าเป็นอาชญากรรมข้ามชาติด้วย ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษน่าจะเข้ามาดำเนินการและแสดงสมรรถนะให้ประชาชนเห็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีความพิเศษกว่าระบบการสอบสวนปกติ และขอสรุปในความเห็นส่วนตัวว่า การเขียนกำหนดคดีพิเศษให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงยิ่งจะสร้างปัญหาในอนาคตต่อไปเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเขียนลงไปอย่างไรละเอียดแค่ไหน ซึ่งสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจนั่นเอง และคงไม่ทันกับพัฒนาการของคนร้ายที่พัฒนาการกระทำความผิดไปเรื่อย ๆ

นายธารีรัฐ ทองฉิม กรรมการสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ ผู้แทนนายเดชอุดม ไกรฤทธิ์ นายกสภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์

การแยกแยะว่าคดีใดรุนแรงหรือไม่รุนแรงนั้นมีความสำคัญ หากเราใช้ดุลพินิจผิดพลาดไป บางครั้งอาจมีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน และในการทำคดีบางครั้งมีผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ส่งผลให้การดำเนินคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษเกิดปัญหา

พลตำรวจโท ธรรมนิศย์ ปิตะนิละบุตร อดีตผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๔

เห็นว่าการเขียนกรอบอย่างแคบจะทำให้ดั้นด้นลำบาก เพราะอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมีข้อเท็จจริงที่ไม่เหมือนกัน บางเรื่องดูธรรมดาแต่ลึก ๆ แล้วการสอบสวนทำได้ลำบาก ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา มองว่าคดีต่าง ๆ แม้จะสลับซับซ้อนแต่ตำรวจสามารถทำได้ กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ทำได้ แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีค่าตัวแพงกว่าตำรวจ ดังนั้นต้องมีความพิเศษกว่า ยกตัวอย่างคดีค่านุชย์โรฮิงญา ทางภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งกระทบกับระบบเศรษฐกิจ และคดีนี้เกิดมาตั้งแต่สี่ถึงห้าปีมาแล้ว จึงอยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษและตำรวจหรือหน่วยงานอื่น ๆ มาบูรณาการร่วมกันในการสืบสวนสอบสวน เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้

นายพงษ์ศักดิ์ ตระกูลศิลป์ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา

เห็นว่ากฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมา ไม่สามารถเขียนให้ครอบคลุมได้ทั้งหมด ต่อให้เขียนดีเพียงใดก็ตาม ต้องมีการตีความ ซึ่งการตีความนี้เองทำให้เกิดความต่าง ยกตัวอย่างเช่น ระบบของศาลไทย ประกอบด้วยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความในเรื่องอำนาจศาลไว้ และได้เขียนไว้รัดกุมพอสมควร แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล ซึ่งก็เป็นผลมาจากการตีความ เพียงแต่ว่าในเรื่องอำนาจศาลนั้นก็จะมีระบบคณะกรรมการวินิจฉัยเขตอำนาจศาล ตรงนี้ชี้ให้เห็นว่าควรมีกระบวนการหรือสร้างกระบวนการตีความให้เกิดความชอบธรรม โดยในคดีหลายคดีแม้จะมีบทบัญญัติอยู่แล้ว แต่ก็มีช่องว่าง บางครั้งศาลฎีกาต้องใช้การประชุมใหญ่เพื่อวางแนวบรรทัดฐาน เป็นต้น ส่วนเรื่องที่กำลังร่วมกันพิจารณาอยู่ขณะนี้เห็นว่า

(๑) เขตทับซ้อนระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานสอบสวนทั่วไป ไม่ใช่เฉพาะตำรวจ หากใช้การตีความว่าอย่างไรซับซ้อน อย่างไรรุนแรง ก็ไม่มีทางจบ ซึ่งควรที่จะเป็นเรื่องที่ต้องไปพิจารณาร่วมกันและเชื่อว่ามีความหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่แล้ว แต่ทางที่ดีควรจะไปพิจารณาว่าจะทำอย่างไรให้ชัดเจนขึ้น

(๒) ตัวอย่างที่ปรากฏขึ้นมาแล้วก็สามารถใช้เป็นหลักในการตีความได้ เช่น คดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษเคยทำมาแล้วและเห็นได้ชัดว่ามีความซับซ้อน เช่นคดีปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์หรือคดีที่นักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินจนเกิดความเสียหาย เป็นต้น ซึ่งคดีตัวอย่างแบบนี้เห็นได้ชัดว่าเป็นคดีใหญ่และมีความซับซ้อน เกี่ยวกับกระบวนการกระทำความผิด มีความเสียหายมาก ซึ่งควรต้องเอาตัวอย่างคดีแบบนี้มาสังเคราะห์ก็จะสามารถตอบได้ชัดเจนว่าที่รับเป็นคดีพิเศษเพราะอะไร และพนักงานสอบสวนทั่วไปก็จะยอมรับ เพราะหากใช้กระบวนการสอบสวนทั่วไปอาจจะไม่เพียงพอ

ดังนั้นก่อนที่จะข้ามไปคิดในส่วนที่ว่าอย่างไรถึงจะซับซ้อนหรือรุนแรงหรือไม่ เห็นว่าควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมาคุยกันก่อน และสมมติว่ามีคดีเกิดขึ้น หากยังไม่ชัดเจนว่าหน่วยไหนระหว่างกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือตำรวจ ใครจะเป็นคนทำนั้น อาจต้องเข้ามาทั้งคู่แล้วมีกระบวนการชี้ขาดว่าท้ายสุดแล้วหน่วยไหนจะต้องดำเนินการ ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดช่องว่าง ยกตัวอย่างคดีที่เกิดในศาลอาญามีทั้งคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือตำรวจเป็นพนักงานสอบสวน คดีที่เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นคดีซับซ้อน เช่นคดีในตลาดหลักทรัพย์ หรือคดีฉ้อโกงประชาชนในภาคอีสาน มีมูลค่าความเสียหายมหาศาล มีผู้เกี่ยวข้องมากมาย บางคนเป็นทั้งเหยื่อหรือผู้ร่วมกระทำความผิดหรือเป็นทั้งผู้เสียหาย แต่บางเรื่องก็ไม่ชัดว่าสมควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องเข้ามาดำเนินการหรือไม่ ส่วนในปัจจุบันเห็นว่าคดีสหกรณ์ เครดิตยูเนียน กรมสอบสวนคดีพิเศษควรดำเนินการ เพราะเป็นสหกรณ์ที่ใหญ่มาก และกระทบกระเทือนต่อรัฐ สร้างความเสียหายจำนวนมาก แต่คดียูนซึ่งมีความซับซ้อนเหมือนกัน แต่กลับไปอยู่ในการดำเนินการของตำรวจ เป็นต้น ซึ่งตัวอย่างเหล่านี้บ่งบอกว่ายังไม่มีความชัดเจนในเรื่องความเป็นคดีพิเศษ โดยในสายตาของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องก็จะมองว่าความไม่ชัดเจนแบบนี้สามารถเลือกได้หรือไม่ และเมื่อไหร่ที่กระบวนการยุติธรรมสามารถเลือกได้ก็จะอันตราย สามารถถูกแทรกแซงได้ ส่งผลทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่ชัดเจน

พลตรี วิทยา พ่วงพันธุ์งาม หัวหน้าอัยการทหาร

ในวงเล็บ (ข) การต้องตีความว่าอะไรรุนแรง อะไรที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งอาจต้องใช้การตีความเชิงลึก แต่ส่วนตัวเห็นด้วยกับท่านธรรมนิศย์ฯ คือต้องบูรณาการ และที่ผ่านมามีหลายเรื่องก็เห็นว่าได้ทำงานร่วมกันอยู่แล้ว โดยเท่าที่รับฟังมาเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษมีความกังวลว่าคดีอะไรที่จะสามารถรับมาเป็นคดีพิเศษได้บ้าง ซึ่งหากใช้หลักความสุจริตหรือความตั้งใจ ก็คงจะไม่เกิดความหวั่นไหวเวลามีใครถามว่าทำไมคดีนี้ถึงรับหรือไม่รับยังงี้

พันตำรวจโท พิชิต นนทสุวรรณ อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

เห็นว่าวัตถุประสงค์ในการตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษก็เพื่อให้ทำคดีใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญจริง ๆ จึงอยากฝากเรื่องการใช้ดุลพินิจในการตีความความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ใช้การตีความให้ลึกอีกนิด เพราะหากจะมองเรื่องความซับซ้อนหรือกระทบความมั่นคงนั้นสามารถมองได้ทุกมิติและเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจที่กว้างมาก แต่ควรใช้การตีความให้ลึกกว่าคดีใดที่กรมสอบสวนคดีพิเศษควรทำจริง ๆ เช่น คดีแปดแกนนำผู้ก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ซึ่งใครมองก็เห็นได้ว่าคดีประเภทนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการ แต่ทั้งนี้ทุกคดีสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ทำได้ แต่เพื่อให้แบ่งเบาภาระของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับคดีใหญ่ ๆ มาดำเนินการ และการฟ้องคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องฟ้องที่ศาลอาญา ต่างจากตำรวจที่ต้องส่งฟ้องศาลในพื้นที่ ซึ่งตรงนี้ทำให้พยานที่จะมาขึ้นศาลเกิดความปลอดภัยและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และหากกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถคัดกรองและรับคดีที่กระทบต่อความมั่นคงจริง ๆ มาดำเนินการก็จะเกิดประสิทธิภาพมาก

พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน)

เห็นว่าประเด็นนี้มีความเป็นนามธรรมสูง ซึ่งบางครั้งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเกิดความลำบากใจในการที่จะต้องใช้ดุลพินิจ จึงอยากเสนอให้เขียนกรอบแยกเป็นประเภทคดี เช่น ประเภทคดีความมั่นคง คดีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือคดีเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจหรือการคลัง แยกออกจากกันให้ชัดเจน ส่วนคำว่า “มีผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้น อยากให้มองว่าความรุนแรงเกิดขึ้นในทุกคดี เช่น คดีฆ่านักท่องเที่ยวที่เกาะเต่า ซึ่งเป็นคดีฆาตกรรมธรรมดา แต่ปรากฏว่ามีการเผยแพร่ทางสื่อมวลชนจนมีผลกระทบในวงกว้าง และทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความวิตกกังวล นักท่องเที่ยวเกิดความหวาดกลัว ซึ่งคดีประเภทนี้ก็ควรที่จะรับเป็นคดีพิเศษ ส่วนเรื่อง “ความมั่นคงของประเทศ” ส่วนใหญ่ก็เป็นคดีที่เกิดในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่วนคดีที่ “กระทบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ” ก็คือคดีที่หากว่าได้มีการดำเนินการไปแล้วอาจส่งผลทำให้ประเทศต่าง ๆ หรือประเทศไทยต้องเสียประโยชน์หรือได้ประโยชน์ในภาพรวมของประเทศนั้น ๆ เช่น คดีค้ำมนุษย์ เป็นต้น ส่วนคดีเกี่ยวกับ “ระบบเศรษฐกิจและการคลัง” ก็คงเหมือนกัน อยากให้มองผลกระทบในเรื่องความเสียหายในระบบการเงินของประเทศ เช่น เรื่องการโจมตีค่าเงินบาท ซึ่งสร้างความเสียหายเป็นหมื่น ๆ ล้านบาท เป็นต้น ดังนั้นควรต้องแยกประเภทออกจากกัน เพื่อวางกรอบการใช้ดุลพินิจให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอาจต้องศึกษาเพิ่มเติมหรือใช้งานวิจัยมาสนับสนุนด้วย

พลตำรวจโท ธีรจิตร อุตมะ อดีตผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคดีพิเศษ (ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสอบสวนคดีอาญา)

กรมสอบสวนคดีพิเศษควรเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับคดีก่อการร้ายในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาจไม่ถึงกับต้องลงไปทำคดีเอง แต่ควรที่จะเป็นเจ้าภาพหรือศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพฤติการณ์การกระทำความผิด ซึ่งแม้จะเริ่มทำในตอนนี้ก็ยังไม่สายเกินไป เนื่องจากเป็นคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศโดยตรง

นายกิตตินันท์ รัชประมุข รองอธิบดีอัยการ สำนักงานการสอบสวน

ยังยืนยันในความเห็นที่ได้ให้ไว้แต่แรก และก็ไม่ใช่ว่าในการจัดสัมมนาในครั้งนี้จะไร้ประโยชน์ เสียทีเดียว ซึ่งความเห็นของแต่ละท่านได้มีการบันทึกไว้แล้ว และต่อไปจะต้องมีการนำไปอ้างอิงในคณะอนุกรรมการที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้จัดตั้งขึ้น ในการพิจารณาว่าคดีใดจะรับเป็นคดีพิเศษ โดยเฉพาะในวงเล็บ (๑) ซึ่งเดิมได้มีการกำหนดระดับความเสียหายหรือ volume ไว้ เช่น จำนวนผู้เสียหาย จำนวนความเสียหาย เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ ๔ แต่ถึงอย่างไรก็ยังสามารถใช้เป็นข้อมูลในการวินิจฉัยได้ โดยเอา volume หรือแนวคิดเหล่านั้นมาประกอบการวินิจฉัย แต่สรุปแล้วการวินิจฉัยจะต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้แต่งตั้ง และเห็นว่าคณะกรรมการควรมีตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าร่วมด้วย ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องรับหรือไม่รับตั้งแต่แรกในชั้นสืบสวน ดังนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรบูรณาการการทำงานร่วมกัน ไม่ใช่แย่งกันทำหรือเกี่ยงกันทำงาน

พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

เห็นด้วยกับแนวคิดของท่านพงษ์ศักดิ์ฯ และท่านกิตตินันท์ฯ ที่ให้ความเห็นว่าตำรวจกับ กรมสอบสวนคดีพิเศษควรทำงานร่วมกันเพราะจะเกิดประสิทธิภาพสูงมาก เช่น คดียูพัน ที่สำเร็จมาได้ เพราะมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างตำรวจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากคดีนี้มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งได้ ปปง. ช่วยดำเนินการสอบปากคำเกี่ยวกับเส้นทางการเงิน และได้กรมสอบสวนคดีพิเศษช่วยรวบรวมข้อมูล statement มามอบให้ และคดีนี้มีพนักงานสอบสวนสามร้อยกว่าคน มีการสอบสวนปากคำผู้เสียหายจำนวนมากในเวลาจำกัด จึงต้องอาศัยคำสั่งสำนักงานตำรวจสั่งให้ตำรวจทั่วประเทศรับแจ้งความแล้วให้ส่งข้อมูลการสอบสวนมาที่ส่วนกลาง ส่งประเด็นให้พนักงานสอบสวนสอบปากคำเจ้าหน้าที่ธนาคารในพื้นที่แล้วให้ส่งกลับมา จึงทำให้การสอบสวนดำเนินการได้ทันตามกฎหมาย ดังนั้นคดีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดี และเห็นว่าในคดีที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายจำนวนมาก ผู้ต้องหาไม่มาก หรือมีวงเงินความเสียหายมาก หากร่วมมือกันก็จะทำให้งานสำเร็จ

ส่วนคดีความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีความสำคัญอย่างมาก ถ้ากรมสอบสวนคดีพิเศษดึงมาก็จะเกิดผลดี กล่าวคือ การดึงผู้ขัดแย้งในพื้นที่มาที่ส่วนกลาง ซึ่งจะเกิดผลดีแก่ตำรวจที่ทำงานในพื้นที่ที่ต้องอาศัยมวลชนและแหล่งข่าว พยานก็เช่นกันหากต้องมีการให้ปากคำกับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางย่อมมีความสบายใจกว่า ทำให้พยานอยากไปขึ้นศาลและไม่กลัวคำให้การในชั้นศาล ดังนั้นจึงอยากสรุปความเห็นไว้ในวงเล็บ (ข) จึงอยากให้เขียนชัดเจนว่าคดีเกี่ยวกับการก่อการร้ายหรือคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการ จะได้ไม่ต้องเกิดความลังเลสงสัย

ระหว่างตำรวจกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ และคดีประเภทสุดท้ายคือคดีที่เกิดความคลางแคลงสงสัยในการวางตัวเป็นกลางของพนักงานสอบสวน ผู้เสียหายอาจจะร้องขอมาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ คดีประเภทนี้อาจจะโอนสำนวนมาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้เลยทันที ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือก และได้ประโยชน์มากขึ้น

นางสาวมาตี ธรรมสังข์กุล ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและวิชาการ สำนักงานศาลยุติธรรม

ขอเสริมในเรื่องของคดีเกี่ยวกับความมั่นคง ซึ่งหากมองในเรื่องของผลกระทบอย่างรุนแรง อาจมองได้ทั้งในมุมมองของจำนวนผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่หากคดีไหนที่จะให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการควรมองในมิติเรื่องความรวดเร็วในการหยุดยั้งความเสียหายนั้น ๆ ด้วย

พลตำรวจตรี ชนะชัย ลี้มประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรณีตามวงเล็บ (ข) นั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษอาจไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนผู้เสียหายหรือความเสียหาย แต่ให้ดูรูปแบบของการกระทำความผิดที่กระทบต่อระบบ ไม่ว่าจะกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ หรือการคลังของประเทศ เช่น คดีแชร์ลูกโซ่ ให้ดูว่าระบบที่มีการกระทำความผิดมีกระบวนการที่พัฒนา หรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากน้อยหรือไม่ ซึ่งแต่เดิมเป็นอาจเป็นแชร์ลูกโซ่ธรรมดาแต่ต่อมาได้มีการ พัฒนารูปแบบกระบวนการกระทำความผิดแอบแฝงและส่งผลกระทบต่อระบบ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องเข้าไปดำเนินการต่อระบบและติดตามอย่างต่อเนื่องตลอดไป ส่วนคดีที่เกี่ยวข้องกับความศรัทธาของคน ก็เป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก หากไม่รีบดำเนินการอาจขยายวงกว้างได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะเรื่อง ของศาสนาที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชน ดังนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องพิจารณา ประเด็นเหล่านี้ด้วย ไม่ใช่เน้นในเรื่องปริมาณคดี แต่ให้เน้นรูปแบบของคดีหรือวิธีการในการกระทำ ความผิดมากกว่า และควรติดตามอย่างต่อเนื่องเหมือนกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ติดตามเรื่องก่อการร้ายที่ถึงแม้จะผ่านมาสามสิบกว่าปีแล้ว เป็นต้น

นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศ

หากย้อนกลับไปดูวัตถุประสงค์การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็พบว่าแต่เดิมการ ดำเนินคดีของของตำรวจฝ่ายเดียวบางครั้งก็มีปัญหา เนื่องจากตำรวจต้องรับผิดชอบคดีทั้งหมดและ ประชาชนไม่มีสิทธิเลือก ซึ่งคดีบางคดีมีความยากง่ายแตกต่างกัน บางคดีมีความซับซ้อนยุ่งยาก หรือ เป็นคดีที่ผู้กระทำความผิดได้วางแผนล่วงหน้าไว้เป็นอย่างดี หรือที่เรียกว่า white collar crime ซึ่งเกิน ความสามารถของตำรวจตามโรงพักที่ต้องรับผิดชอบคดีทุกเรื่องอยู่แล้ว จึงไม่สามารถทำได้ไหว ทั้งนี้ จึงได้เกิดหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจบางส่วนเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือร่วมกระทำ ความผิด จึงเกิดความสงสัยว่าแล้วแบบนี้หน่วยงานเดียวกันจะสอบสวนกันเองจะเป็นธรรมหรือไม่ และ อีกประเด็นคือหากมองย้อนกลับไปในอดีตก็จะพบว่า ยังไม่เคยมีการดำเนินการในลักษณะของการ สืบสวนสอบสวนในระยะยาวอย่างจริงจัง ซึ่งในต่างประเทศนั้นบางคดีมีการดำเนินการนานสองถึงสาม ปี หรือที่เรียกว่า Operation ทั้งหมด ทั้งนี้รู้ว่ามีกระทำความผิดแต่ก็ไม่ได้จับกุมในทันที แต่ได้ส่ง สายลับเข้าไปหรือติดตามด้วยเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จนกระทั่งรวบรวมพยานหลักฐานได้ครบถ้วน และรู้ระบบองค์กรว่าใครเป็นหัวหน้า สายการบังคับบัญชาเป็นแบบไหน กระบวนการกระทำความผิด

เป็นเช่นไร เป็นต้น ซึ่งเมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้ครบถ้วนแล้วก็ดำเนินการจับกุมในคราวเดียวทั้งองค์กร ซึ่งในระบบนี้ประเทศไทยยังไม่ค่อยจะเห็นได้ชัด และกฎหมายของประเทศไทยก็ยังไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ทำการสืบสวนสอบสวนระบบพิเศษแบบนี้ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องข้อกฎหมายซึ่งหากพบเห็นการกระทำความผิดแล้วไม่จับกุมก็จะกลายเป็นเรื่องปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาเพื่อมาเสริมและปิดช่องว่างในส่วนนี้ เพื่อให้สามารถทำคดีที่มีความซับซ้อน คดีที่มีองค์การอาชญากรรมเข้ามาเกี่ยวข้องหรือคดีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพล เป็นต้น และต้องยอมรับว่ากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยยังตามไม่ทันอาชญากร ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาจึงไม่ยากให้มีการแบ่งคดีกันออกอย่างชัดเจน แต่อยากให้มีการบูรณาการทำงานร่วมกันเพื่อไม่ให้มีจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรม

นายจิตรนรา นวรัตน์ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญาเสพติด

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดีอาญาเสพติด ซึ่งเคยร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษเมื่อประมาณสิบปีที่ผ่านมาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและชั้นวุฒิสภา ซึ่งแนวคิดในขณะนั้นมีความคิดที่มองว่าพนักงานสอบสวนหลักมีเพียงหน่วยงานเดียว คือ ตำรวจ เพราะฝ่ายปกครองไม่ได้มีบทบาทมากนัก ต่อมาด้วยความซับซ้อนของสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทำให้การกระทำความผิดมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม จึงจำเป็นต้องมีพนักงานสอบสวนที่มีองค์ความรู้หลากหลายด้านมาทำหน้าที่สืบสวนสอบสวน เช่นความรู้ในเรื่องการบัญชี ความรู้ในเรื่องศุลกากร เป็นต้น ซึ่งเป็นองค์ความรู้ที่อยู่นอกหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงเกิดแนวคิดว่าควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนในเรื่องดังกล่าวมาเสริมและต้องไม่สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงทำให้เกิดกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมา โดยในช่วงแรกมีแต่สำนักงาน กฎหมายที่จะใช้อ่านายังไม่มี ซึ่งระหว่างที่ร่างกฎหมาย ได้ข้อสรุปว่า “ความซับซ้อน” ของคดีต้องมีเขียนไว้ และบทบาทในการเริ่มต้นคดีไม่จำเป็นต้องมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ดังนั้นหลังจากที่มีการเปิดรับโอนก็ได้มีข้าราชการจากหลายหน่วยงานโอนเข้ามา เพราะการสอบสวนจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหลาย ๆ ด้าน และเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวนี้ยังสามารถใช้ได้ดีจนถึงปัจจุบัน สามารถทำการสอบสวนในคดีสำคัญ ๆ ได้สำเร็จมากมาย แต่พบว่าบางช่วงเวลาได้เกิดวิกฤตศรัทธาของประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากตัวบทกฎหมาย แต่เกิดจากผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้บริหารที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมากกว่า หรือเกิดจากการตีความหรือการใช้ดุลพินิจที่ทำให้เกิดความรู้สึกขัดแย้งในสังคม สิ่งเหล่านี้ต่างหาก ที่ควรจะต้องปรับปรุงแก้ไข จึงขอสรุปว่าตัวบทกฎหมายยังมีความสมบูรณ์และชัดเจนอยู่ อาจมีการเพิ่มเติมในรายละเอียดได้ แต่ก็ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง แต่มีสองส่วนที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไข ได้แก่

๑. ผู้บริหารองค์กร หากสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามครรลองของความเป็นธรรม การใช้ดุลพินิจก็ต้องถูกต้อง

๒. ระเบียบปฏิบัติภายในของหน่วยงาน จะต้องเอามาศึกษาดูว่าสมควรต้องแก้ไขหรือไม่ โดยเฉพาะขั้นตอนการรับคดีมาดำเนินการก่อนเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อรับเป็นคดีพิเศษ ตรงนี้เห็นว่ามีความล่อแหลม

พลตำรวจโท ฐิติราช หนองหารพิทักษ์ ผู้บังคับการตำรวจสอบสวนกลาง

ขอเสนอปัญหาในการปฏิบัติภาคสนามมาแลกเปลี่ยนเพื่อสะท้อนมุมมองให้ผู้ร่วมสัมมนาได้รับทราบ โดยในส่วนของตำรวจสอบสวนกลางก็ได้กำหนดบทบาทให้แตกต่างจากตำรวจพื้นที่เช่นเดียวกัน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และสนับสนุนถ่วงดุลกัน และอยากเห็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยร่วมมือกันทำงาน ประเด็นแรกคืออยากจะเรียนให้ทราบและกรมสอบสวนคดีพิเศษน่าจะมองเห็นปัญหานี้ได้ก่อนหน่วยงานอื่น คือ ปัญหาคลื่นงนอกที่มีที่มาจากต่างประเทศ ยกตัวอย่างคดีเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เช่น คดีที่มีคนจีนมาฆ่ากันในประเทศไทยแล้วก็หลบหนีออกไปสาเหตุก็เนื่องจากประเทศจีนมีอัตราโทษสูงกว่า เป็นต้น และองค์กรที่มาจากต่างประเทศยังไม่มีหน่วยงานไหนที่รับผิดชอบหลักที่จะเข้ามาตอบโต้กับภัยคุกคามดังกล่าว ในส่วนของตำรวจสอบสวนกลางก็พยายามทำในส่วนที่สามารถทำได้ แต่ในส่วนการทลายองค์กรข้ามชาติต้องมีการทำงานประสานเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ซึ่งเหยื่อที่เกิดขึ้นก็เป็นคนไทยทั้งสิ้น แต่องค์กรประเภทนี้ผู้เป็นหัวหน้าใหญ่อยู่ต่างประเทศ และจากการสุ่มตรวจสอบระบบ register คนสัญชาติไนจีเรียที่เข้ามาอยู่เมืองไทยตามเงื่อนไขของการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรได้หนึ่งปีนั้น หนึ่งในเงื่อนไขนั้นก็คือการมีภรรยาคนไทย ซึ่งกลุ่มนี้ปัจจุบันมีภรรยาและมีลูกที่ได้จดทะเบียนหมดแล้ว ซึ่งเดิมกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจคนเข้าเมืองนั้นหากพบว่ามีพฤติการณ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี สามารถผลักดันออกนอกประเทศได้ แต่อีกสามถึงห้าปีข้างหน้ากลุ่มคนเหล่านี้จะกลายเป็น community และพบว่าปัจจุบันยังทยอยเข้าประเทศมาเรื่อย ๆ เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้จะต้องมีการคุยกันในลักษณะเป็น homeland security ซึ่งเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ตำรวจภายในไม่สามารถรับมือได้ไหว ทั้งหมดนี้เป็นภัยคุกคามที่ต้องหาวิธีการป้องกันระงับยับยั้ง ซึ่งหากมีความจำเป็นต้องให้เข้ามา ก็ควรจะต้องมีระบบการควบคุมหรือการบริหารจัดการที่ดี เพราะคงไม่สามารถป้องกันไม่ให้คนเข้าประเทศได้เนื่องจากนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนั้นปัญหาเหล่านี้ต้องช่วยกัน ต้องสร้างทีมเพื่อต่อสู้กับกระแสคลื่นจากวงนอกกว่าจะใช้ทีมแบบไหน แล้วข้างในจะต้องใช้ทีมแบบไหน ซึ่งคนร้ายทำงานเป็นทีมหมดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายก็ยังยืนในมุมของตัวเอง ตรงนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องปรับแก้ไข

นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศ

อาชญากรในปัจจุบันมีหลายรูปแบบโดยเฉพาะคดีที่ต้องสืบระยะยาวหรือคดีที่ต้องใช้เวลาสืบสวนหาพยาน หลักฐาน ข้อมูลให้สิ้นกระบวนการ ซึ่งตรงนี้ต้องยอมรับว่าตำรวจโรงพักไม่สามารถทำได้ จึงได้ยก model เรื่องยาเสพติดที่สามารถปราบปรามได้ประสบผลสำเร็จก็ด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) แต่มีอีกหนึ่ง model ที่ทำให้เห็นปัญหาคือเรื่องคดีการทุจริต ซึ่งหลังจากมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต ส่งผลให้คดีเล็กคดีใหญ่ต้องถูกส่งไปที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทั้งหมด ทำให้ ป.ป.ช. ดำเนินคดีไม่ทันซึ่งวัตถุประสงค์ที่ตั้ง ป.ป.ช. เพื่อที่จะให้ทำเฉพาะคดีสำคัญ ๆ แต่กฎหมายที่ออกมากลับกลายเป็นการตัดอำนาจของตำรวจ จึงทำให้คดีค้างเป็นจำนวนมาก กลายเป็นว่าคนกระทำความผิดไม่กลัว เพราะผลคดีที่ล่าช้า จึงเห็นว่าเป็น model ที่ผิด ดังนั้นจึงอยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาทำคดีที่จะต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีมาก คดีที่ต้องเจาะลึก อย่างเช่น คดีที่ผู้หญิงไทยตกเป็นเหยื่อ ซึ่งพบว่าผู้หญิงไทยติดคุกทั่วโลกเพราะไปแต่งงานกับคนไนจีเรียแล้วถูกบังคับให้ขายยาเสพติดในต่างประเทศ เป็นต้น กรณีแบบนี้เป็นเรื่องที่

ต้องใช้เวลา และกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องกำหนดกระบวนการสืบสวนสอบสวนว่าจะทำงานอย่างไรให้มีผลงานออกสู่สายตาประชาชน เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นการทำงานแบบมืออาชีพ ไม่ใช่การตัดตอน แต่เป็นการร่วมมือกับทุกฝ่ายโดยการทำงานเป็นทีม ดังนั้นการสัมมนาในวันนี้ต้องคิดว่าต้องทำอะไร ทำแบบไหน ใครมีศักยภาพสูงสุดที่สามารถดำเนินการ และทำงานเป็น Team Thailand

พันตำรวจโท ประจวบ วงศ์สินิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

ขออภิปรายในหัวข้อที่ ๓ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ค) คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศ

เมื่อก่อนการกระทำความผิดส่วนใหญ่อยู่ในประเทศ เนื่องจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ดังนั้นกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ในตอนนั้นเป็นเรื่องการแก้ปัญหาภายในประเทศ ซึ่งคดีอะไรก็ตามที่อยู่ในเขตอำนาจศาลหรือเขตดินแดน สามารถที่จะสืบสวนสอบสวน จับกุมดำเนินคดี ฟ้องร้องตามพยานหลักฐานได้ทั้งหมด แต่ในระยะยี่สิบปีต่อมากลายเป็น globalization ทั้งโลกมีการติดต่อเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่า มีร้อยละประเทศที่สามารถเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องขอวีซ่า ซึ่งประเทศไทยให้ประเทศอื่นเข้ามาโดยไม่มีวีซ่ามากกว่าที่จะไปประเทศอื่นโดยไม่ต้องมีวีซ่า เพราะว่าเป็นเรื่องของ การส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนั้นการเดินทางข้ามประเทศจึงเป็นเรื่องง่าย อาชญากรก็เดินทางข้ามประเทศได้ง่ายมาก เพราะโลกเปิด เนื่องมาจากการค้าและการลงทุนที่ต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประเทศ ส่งผลให้ธุรกรรมต่าง ๆ หรือการโอนเงินก็ง่าย อาชญากรไม่จำเป็นต้องข้ามประเทศมาทำความผิดเองแล้ว แต่ใช้วิธีหลอกลวงทางอินเทอร์เน็ตหรือทางโทรศัพท์ เช่น โทรศัพท์ทำหลอกลวงให้โอนเงินโดยอ้างหน่วยงานของรัฐ หรือบางครั้งหลอกว่าจะมาแต่งงานด้วย แต่ต้องโอนเงินให้ก่อน เป็นต้น

ตัวอย่างองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่เห็นได้ชัด เช่น พวกที่ลักลอบขนยาเสพติดจากพม่าเข้ามาในประเทศไทย หรือใช้ประเทศไทยเป็นสถานที่ส่งต่อ ซึ่งจะเกิดปัญหาในเรื่องของการสืบสวนพยานหลักฐานต่าง ๆ จึงต้องตั้งคำถามว่าทุกหน่วยพร้อมหรือไม่ที่จะทำงานในลักษณะการกระทำความผิดข้ามชาติ ซึ่งหากดูตัวบทในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ จะพบคำที่เกี่ยวข้องอยู่ นั่นคือคำว่า “ข้ามชาติที่สำคัญ” และ ต้องเป็นการกระทำของ “องค์กรอาชญากรรม” ซึ่งคำว่า “องค์กรอาชญากรรม” นั้นให้ดูคำนิยามได้จาก พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.๒๕๕๖ ซึ่งออกตามอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติ ซึ่งปัจจุบันมี ๑๓๔ ประเทศเป็นภาคีสมาชิก ดังนั้นทั้งหมดต้องใช้คำนิยามเดียวกัน ทั้งนี้เมื่อก่อนแต่ละประเทศใช้คำนิยามต่างกัน เช่น อเมริกาก็จะใช้คำนิยามว่า “มาเฟีย” ประเทศไทยก็ใช้คำว่า “อั้งยี่” เป็นต้น ซึ่งเป็นคำนิยามที่เขียนไว้กว้าง ๆ และแทบไม่ได้มีการลงโทษในการกระทำความผิดฐานอั้งยี่เลย

แต่ปัจจุบันคำนิยามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติพบไม่ได้มีความซับซ้อนอะไร เช่น (๑) ต้องมีคนร่วมกระทำความผิดตั้งแต่ ๓ คนขึ้นไป (๒) ต้องมีการจัดตั้งเป็นองค์กรและมีการทำความผิดต่อเนื่อง (๓) ต้องเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๔ ปีขึ้นไป และ (๔) ทำเพื่อเงินหรือประโยชน์ในทางอื่นใด มีคนถามว่าถ้าไม่ได้ทำเพื่อเงินผิดหรือไม่ เช่นองค์กรยาเสพติดฆ่าคู่แข่ง

ในเรื่องยาเสพติด ซึ่งทำให้สามารถขายยาในตลาดได้มากขึ้นและได้เงินหรือรายได้ที่มากขึ้น กรณีแบบนี้หมายถึงการได้ประโยชน์ในทางทรัพย์สิน แต่จุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรมไทยคือการสืบสวนอย่างต่อเนื่องของกระบวนการกระทำความผิด ซึ่งประเทศไทยยังไม่คุ้นเคยกับการสืบสวนในระยะยาว เนื่องจากเกรงว่าอาจจะมีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ คือพบการกระทำความผิดแล้วไม่ดำเนินการ หรือการส่งสายเข้าไปร่วมในองค์กรยาเสพติดหากมีเจ้าหน้าที่หน่วยอื่นเข้าไปจับกุมตัว ซึ่งไม่มีกฎหมายให้อำนาจเข้าไปแฝงตัวและไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนว่าใครเป็นสายลับหรือไม่ หรือการพบยาเสพติดหรือของผิดกฎหมายเช่น งาซัง ซึ่งก็รู้ว่าคนชนเป็นแค่ลูกจ้าง แต่หากต้องการที่จะจับผู้ว่าจ้างซึ่งต้องตามจนถึงแหล่งแล้วค่อยจับกุม หรือกรณีที่ใช้เจ้าหน้าที่ไปชนซึ่งหากมีหน่วยงานอื่นเข้าไปจับก็จะเกิดปัญหาตามมาอีก กรณีแบบนี้มีความเสี่ยงและต้องมีกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจทำได้ เพื่อที่จะตามทันกับกระบวนการเหล่านี้ รวมทั้งการส่งสายลับเข้าไปแฝงตัวอยู่ในกระบวนการ ต้องมีความชัดเจนว่าต้องทำเอกสารอะไรบ้างและจัดเก็บไว้อย่างไร ซึ่งหากมีการจับกุมสายลับขึ้นมาต้องเอาหลักฐานอะไรไปพิสูจน์ว่าเป็นสายลับจริง ๆ ซึ่งต้องเป็นระบบที่เป็นความลับอย่างมาก จะเห็นได้ว่ากรณีแบบนี้ยังไม่สามารถทำได้เพราะมีความเสี่ยงและไม่มีใครอยากเสี่ยง ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดให้เป็นระบบและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

หากดูค่านิยมของ “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ที่ได้คัดลอกมาจากอนุสัญญา จะเห็นว่ามีองค์กรเยอะมาก ตั้งแต่องค์กรเกี่ยวกับการค้าไม้พยางค์ ค้ากาซังข้ามชาติ ค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ เป็นต้น ซึ่งไม่จำเป็นต้องแบ่งกัน โดยส่วนตัวเห็นด้วยกับ model เรื่องยาเสพติด ที่หลายหน่วยช่วยกันสืบสวนสอบสวน หากเป็นการสืบสวนระยะยาวก็มอบให้ ป.ป.ส. ดำเนินการ แต่คดีที่ไม่ซับซ้อนก็มอบให้ บช.ป.ส. ดำเนินการ ซึ่งปัจจุบันนี้สองหน่วยงานดังกล่าวทำงานร่วมกันได้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นควรแบ่งคดีให้ชัดเจนแต่ก็ไม่ควรแบ่งแบบเด็ดขาด แต่ให้ทำในลักษณะร่วมมือกันทำงาน โดยให้ยึดเอาประสิทธิผลเป็นตัวตั้ง ซึ่งทุกวันนี้จะเห็นได้ว่าผู้กระทำความผิดมักจะหนีออกนอกประเทศหลังจากกระทำความผิดแล้วเกือบร้อยเปอร์เซ็นต์ จึงทำให้เกิดกระแสและพูดต่อ ๆ กันในต่างประเทศว่าหากกระทำความผิดในเมืองไทยไม่มีปัญหา หากสามารถหนีออกนอกประเทศได้ก็จบ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งศักยภาพของประเทศไทยในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่อยู่ในต่างประเทศมีน้อยมาก ถือเป็นจุดอ่อนที่สุดของกระบวนการยุติธรรมไทย ทำให้มองเห็นว่าประเทศไทยไม่มีศักยภาพในการป้องกันไม่ให้ชาวต่างประเทศมากระทำความผิดในประเทศไทย

นายจิตรนรา นวรัตน์ รองอธิบดีอัยการ สำนักงานคดียาเสพติด

ขอเทียบเคียงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับตัวเอง ซึ่งกรณีคำว่า “สำคัญ” นั้น ทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ โดยเป็นกรณีที่มีกลุ่มคณะผู้แทนจากประเทศในแถบรัสเซีย ๔ ประเทศ มาศึกษาดูงานที่สำนักงานคดียาเสพติดของสำนักงานอัยการ เนื่องจากผู้บรรยายไม่สามารถพูดภาษารัสเซียได้ จึงใช้ภาษาไทยและให้ล่ามแปลเป็นภาษารัสเซีย ซึ่งจะถูกหรือไม่ว่าอย่างไรก็ไม่อาจทราบได้ แต่จากการสังเกตเมื่อพูดคำว่า “คดีสำคัญ” สองถึงสามครั้ง ซึ่งคนที่แปลได้ตีความหมายในเชิง “บวก” ทำให้ผู้ฟังจาก ๔ ประเทศเกิดความสงสัยและมีคำถามกลับมาหลายครั้ง ซึ่งได้มาเข้าใจในภายหลังของคำว่า “คดีสำคัญ” นั้น น่าจะหมายถึงคดีรายใหญ่ หรือคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน แต่ผู้ฟังเข้าใจคำว่า “สำคัญ” ในเชิงบวก ดังนั้นเมื่อมาพิจารณาคำว่า “สำคัญ” ตามวงเล็บ (ค) เห็นว่าควรจะต้องมีการให้คำนิยาม

โดยอาจใช้การยึดโยงกับ (ข) กล่าวคือ ต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ก็จะชัดเจนยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องสร้างค่านิยามขึ้นใหม่

พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

เห็นด้วยกับท่านวันชัยฯ ในประเด็นการเตรียมรับมือกับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งผู้กระทำผิดจะเลือกกว่าประเทศไหนหาก่ออาชญากรรมแล้วมีโอกาสถูกจับกุมน้อย ประเทศไหนที่มีช่องว่างทางกฎหมาย และเหยื่อประเทศไหนถูกหลอกง่ายที่สุด ยกตัวอย่างเช่น คดีแชร์ลูกโซ่ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศในอาเซียนแล้วพบว่าคนไทยถูกหลอกมากที่สุด เช่น คดียูฟันซึ่งก่อกำเนิดที่ประเทศมาเลเซีย แต่เหยื่อที่เป็นคนมาเลเซียแค่ ๑,๗๐๐ กว่าคน แต่คนไทยถูกหลอกแสนกว่าคน ซึ่งผู้กระทำความผิดได้คิดแล้วว่าหากกระทำความผิดแล้วมีโอกาสหลบหนีออกนอกประเทศได้ ดังนั้นอยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีศักยภาพเหนือกว่าพนักงานสอบสวนทั่วไป ในเรื่องการประสานงานกับต่างประเทศ เช่น เชี่ยวชาญในภาษาต่างประเทศ สามารถใช้เทคโนโลยีในการติดตามข้ามประเทศได้ และการทำงานเป็นทีม ซึ่งจะสร้างความแข็งแกร่ง และทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และควรพิจารณาว่าจะทำอย่างไรที่จะทำให้กลุ่มอาชญากรรมเกรงกลัว ไม่กล้าเข้ามากระทำความผิดในประเทศไทย

พลตำรวจโท ฐิติราช หนองหารพิทักษ์ ผู้บังคับการตำรวจสอบสวนกลาง

เห็นว่า พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ.๒๕๕๖ นั้น หากกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบหลักก็จะดีมาก เพื่อตอบโต้กับภัยคุกคามที่จะเข้ามา ซึ่งความร่วมมือกันจะทำให้เกิดความชัดเจนในการทำงาน ซึ่งคดีหลาย ๆ เรื่องได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากปง. และกรมสรรพากร ขอยกตัวอย่างคดียิงพระที่อุดร ปรากฏว่าคนที่ว่าจ้างให้ยิงนั้นกฎหมายยึดทรัพย์ไม่ได้ แต่คนรับจ้างยิงกฎหมายสามารถตามไปยึดทรัพย์ได้ ซึ่งผิดหลักการโดยสิ้นเชิง แต่อีก คดีหนึ่งคือ คดีเสียบักที่จังหวัดอุดรธานี ปรากฏว่ามีการใช้อาวุธสงครามจึงต้องขึ้นศาลทหาร และมีการประสานข้อมูลจากสรรพากรทำให้สามารถเรียกเก็บภาษีย้อนหลังของเสียบักได้มากกว่าสามร้อยล้านบาท ซึ่งที่ยกตัวอย่างมาก็เพื่อให้เห็นว่าควรที่จะมีการสร้างทีมภายในและทีมระหว่างประเทศ เพื่อรับมือและตอบโต้กับคลื่นที่มาจากนอกประเทศและสร้างความเสียหายให้กับประเทศไทย

พลตรี วิทยา พ่วงพันธุ์งาม หัวหน้าอัยการทหาร

เห็นว่าใน (ค) มีความเกี่ยวเนื่องกับ (ข) เช่น กรณีความมั่นคงหรือกรณีเหตุการณ์ความรุนแรง ก็อาจเป็นเรื่องการกระทำความผิดข้ามชาติได้ ซึ่งกรณีคดีที่เกิดขึ้นในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาที่พบคือ ไม่ว่าจะป็นข้อหาอั้งยี่ ซ่องโจร เหตุระเบิดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตำรวจพื้นที่ต้องรับทั้งหมดซึ่งก็ทำให้คดีไม่คืบหน้า แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะทำเป็นชุดปฏิบัติการ และคดีทางภาคใต้มีปัญหาในเรื่องของการสืบพยาน ซึ่งหากพยานอยู่ในพื้นที่มักจะไม่ให้ความร่วมมือ ดังนั้นในส่วนนี้ควรให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับผิดชอบดำเนินการโดยร่วมมือกับตำรวจ

พลตำรวจตรี ชนะชัย ล้อมประเสริฐ ผู้บังคับการกองคดีอาญา สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดให้เป็นคดีพิเศษตาม (ค) นั้น เห็นว่าความผิดข้ามชาติที่สำคัญโดยส่วนใหญ่จะมองในแง่ของความผิดข้ามประเทศ หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างชาติ หรือมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศแต่มาพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยแล้วกระทำความผิดในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ แต่การพิจารณาว่าการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญนั้นต้องดูลักษณะของการกระทำความผิดด้วย ว่ามีลักษณะหรือพฤติการณ์การกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อหลายประเทศหรือไม่ กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความมั่นคงต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินการคลังหรือไม่ เป็นต้น ส่วนการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็น “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” นั้น ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้กำหนดคำนิยามของ “องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ไว้แล้ว ดังนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ควรนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาเบื้องต้น ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการกระทำความผิดข้ามประเทศ หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างชาติเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดที่มีผลต่อหลาย ๆ ประเทศ เป็นต้น นอกจากนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีข้อมูลพื้นฐานที่เป็นปัจจุบันด้วยว่าองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะหรือพฤติกรรมการกระทำความผิดแต่ละประเภทต่าง ๆ เหล่านี้มีอะไรบ้าง ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องมีการรวบรวมข้อมูลทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพื่อทำการวิเคราะห์ว่ากระทำความผิดแบบไหนเป็นลักษณะของการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อเป็นกรอบในการรับเป็นคดีพิเศษ และทั้งนี้การทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องทำงานในลักษณะของการป้องกันและปราบปรามควบคู่กันไปด้วย

พันตำรวจโท ประวูร วงศ์สินิล ผู้บัญชาการสำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ง) คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

พลตำรวจโท จูติราช หนองหารพิทักษ์ ผู้บังคับการตำรวจสอบสวนกลาง

เมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้มีการดำเนินการกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่จังหวัดปราจีนบุรี แต่ ณ วันนี้ทางอัยการได้สั่งไม่ฟ้อง ซึ่งต้องยอมรับว่าในพื้นที่ผู้เกี่ยวข้องมีความคุ้นเคยกันและมีเครือข่ายที่ค่อนข้างเชื่อมโยงกันมาก และปัญหาดังกล่าวได้รับการสะสมมาเป็นเวลานานเกินกว่าที่จะคัดกรองหรือแยกแยะออกจากกันระหว่างคนกับระบบความยุติธรรม ดังนั้นการทำงานในส่วนของการตรวจสอบสอบสวนกลางโดยเฉพาะในส่วนของผู้มีอิทธิพลนั้น ก็พยายามจะนำเรื่องภาษีมารดาดำเนินการควบคู่ไปด้วย เพื่อที่จะได้ตัดทอนเรื่องเงิน และจะมีการเก็บข้อมูลของเครือข่ายต่าง ๆ ไว้ นอกจากนี้ยังได้สร้างทีมทำงาน ใช้ชุดตรวจค้นหลาย ๆ ชุดร่วมกัน มีการเก็บข้อมูลจากโทรศัพท์มือถือ i-pad desktop pc เพื่อนำกลับมาวิเคราะห์ ซึ่งก็จะพบข้อมูลต่าง ๆ มากมายโดยที่ไม่ต้องไป casing หรือ surveillance มีการติดตามผู้เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีอิทธิพล มีการเก็บข้อมูลในภาคสนาม เก็บเบอร์โทรต่าง ๆ ไว้เพื่อยับยั้งกลุ่มผู้มีอิทธิพล และได้นำสิ่งที่รับรู้มาแก้ไขเพื่อให้คนดี ๆ ได้มีพื้นที่ยื่นในสังคม ซึ่งปัจจุบันเครือข่ายผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ เชื่อมโยงทั่วประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการประมูลงานของภาครัฐ ปัจจุบันได้จัดเก็บข้อมูลไว้ทั้งหมดแล้ว รอคอยเวลาที่เหมาะสม และอยากให้แต่ละหน่วยที่มีศักยภาพมาร่วมกันทำงานเป็นทีม อย่างเช่นที่ท่านวันชัย

ได้นำเสนอไปแล้ว ซึ่งเรื่องอติพิพลถือไว้ว่าเป็นเรื่องภายในที่ยิ่งใหญ่ หากต่อไปภายหน้ากลุ่มเหล่านี้สามารถเชื่อมต่อกับกลุ่มภายนอกได้ ก็ยิ่งจะเป็นอะไรที่ยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และในส่วนของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษนั้น เป็นอาวุธที่สำคัญมาก โดยเฉพาะเรื่องการค้นโดยไม่มีหมายเทียบได้กับกฎหมายของ ป.ป.ส. หากผ่านการอบรมและมีบัตรที่ได้รับอนุญาตก็สามารถเข้าค้นโดยไม่มีหมายได้ ซึ่งสร้างความรวดเร็วในการทำงาน เนื่องจากผู้กระทำผิดสามารถหลบหนีออกนอกประเทศได้ทุกเมื่อ หากเครื่องมือไม่มีคุณภาพ แล้วยังมีการแบ่งแย่งงานกันทำอีก ดังนั้นเห็นควรที่จะต้องมาร่วมมือกันทำงาน สร้างทีมการทำงานโดยเฉพาะในเรื่องของผู้มีอติพิพล ซึ่งจะทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ อดีตกรรมการปฏิรูปกฎหมายสื่อมวลชน

สอบถามในประเด็นอำนาจในการรับเรื่องเป็นคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

พันตำรวจตรี วรรณ ศรีล้ำ ผู้อำนวยการศูนย์บริหารคดีพิเศษ

ช่องทางในการรับเรื่องเข้าเป็นคดีพิเศษนั้น กฎหมายของกรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนดไว้ ๒ วิธีการ กล่าวคือ

(๑) คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) คือ คดีที่คณะกรรมการคดีพิเศษได้ออกประกาศกำหนดรายละเอียดความผิดเอาไว้ ซึ่งอาศัยฐานความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ ๓๖ + ๕ ฉบับรวมเป็น ๔๑ กฎหมาย ซึ่งตามประกาศกำหนดให้การรับเป็นคดีพิเศษต้องดูองค์ประกอบดังนี้ (๑) เป็นความผิดตามบัญชีท้ายประกาศหรือไม่ (๒) มีลักษณะตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) - (จ) และ (๓) ต้องบวกกับคำสั่งของอธิบดีที่ให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ซึ่งกลุ่มนี้จะเป็นคดีพิเศษกลุ่มแรกและอยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยตรง และคดีกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ ตลาดหลักทรัพย์ การฮั้วประมูล และเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการรับคดีพิเศษขึ้นมา เพื่อกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษก่อนที่จะมีคำสั่งอย่างไร ๆ

(๒) คดีพิเศษมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) คือ คดีที่นอกเหนือจากกลุ่มที่ ๑ คือ ไม่ใช่คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ให้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติ ๒ ใน ๓ ให้คดีอาญาอะไรก็ได้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งเมื่อมีมติแล้วผลในทางกฎหมายก็เหมือนกับคดีตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) โดยการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษต้องปฏิบัติตามประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ที่มีสิทธิร้องขอประกอบด้วย ๓ กลุ่มบุคคล ได้แก่ (๑) กรรมการคดีพิเศษ ซึ่งหมายความรวมถึงอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เป็นคณะกรรมการคดีพิเศษโดยตำแหน่ง (๒) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ (๓) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งหากเป็นกลุ่มที่ (๒) และ (๓) เป็นผู้ร้องขอ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในประกาศดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องผ่านคณะอนุกรรมการคดีพิเศษเพื่อกลั่นกรองก่อน แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษตาม (๑) เสนอเรื่องเอง ถือว่าเป็นเรื่องที่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษโดยตรง

นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ อดีตกรรมการปฏิรูปกฎหมายสื่อมวลชน

เห็นว่าควรให้ความสนใจในเรื่องปัญหาผู้มีอิทธิพลในระดับชาติมากกว่า เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม หรือนายกรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้มอบหมาย ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าคดีหลาย ๆ คดีที่ไม่น่าจะใช่คดีพิเศษ แต่ก็ได้รับเป็นคดีพิเศษ ตัวอย่างเช่น คดีเงินบริจาคพรรคการเมือง หรือคดีหมิ่นประมาทนายรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งคงเป็นเพราะผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการรับเป็นคดีพิเศษ ดังนั้นจึงเกิดปัญหาว่าในการดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลในระดับชาตินั้นจะเป็นอย่างไร ซึ่งหลาย ๆ เรื่องเป็นเรื่องของผู้มีอิทธิพลระดับชาติ เช่น (๑) คดีเลี้ยงภริยาสามพันกว่าล้านบาท ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถสั่งฟ้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเพียง ๕ คนเท่านั้น แต่คดีเดียวกันนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ดำเนินการด้วย และพบข้อมูลความเชื่อมโยงทางการเงินไปยังนักการเมืองระดับชาติ จึงเกิดความสงสัยว่าทำไมกรมสอบสวนคดีพิเศษรีบสรุปสำนวนคดีสั่งฟ้องไปแค่นั้น ปัญหาที่ควรสร้างกระบวนการที่สามารถดำเนินการกับผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองว่าจะต้องทำอย่างไร และ (๒) คดีเรื่องการนำเข้ารถหรูที่สำแดงราคาเท็จ ซึ่งผู้กระทำความผิดอยู่ในกรมศุลกากรและโยงใยถึงนักการเมืองระดับชาติ แต่ก็ไม่เห็นความพยายามที่จะดำเนินการกับบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นหากโครงสร้างยังให้นักการเมืองเป็นประธานคณะกรรมการคดีพิเศษและการแต่งตั้งคณะกรรมการคดีพิเศษยังเป็นอำนาจของนักการเมืองโดยตรงแล้วการดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลระดับชาติก็ไม่ได้ผล ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แม้จะนิยามความหมายของคดีพิเศษได้ดีเพียงใดก็ตาม แต่หากโครงสร้างคณะกรรมการยังไม่เปลี่ยน ก็ไม่เกิดประโยชน์และถือเป็นหัวใจสำคัญของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

กรณีประเด็นเรื่องของการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น เมื่อได้รับการร้องขอประเทศไทยก็ได้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนอยู่ตลอด แต่หากเป็นกรณีผู้ร้ายที่กระทำความผิดในประเทศไทยแล้วหลบหนีออกไปกลับไม่สามารถติดตามตัวมาได้ จึงเกิดความสงสัยว่ากฎหมายว่าด้วยความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นมีปัญหาหรือไม่ หรือองค์ที่รับผิดชอบในเรื่องนี้มีปัญหาหรือไม่ ความเห็นส่วนตัวเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ใช่เรื่องของเทคนิค แต่เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาแทรกแซง และกรณีของคดีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นที่มีความล่าช้ามาก และล่าสุดนายสถาพรฯ ที่เพิ่งสึกออกจากพระมาเพียง ๒ ปี แต่กลับมีเงินไปลงทุน ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท ส่วนจะมีการนำเงินไปลงทุนจริงหรือไม่ไม่มีใครทราบ เนื่องจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามีหน้าที่เพียงการรับแจ้งและไม่ได้เน้นการตรวจสอบเรื่องเงิน แต่ให้เป็นความรับผิดชอบของผู้แจ้ง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจดทะเบียนบริษัทในลักษณะนี้มีมูลค่าสูงมาก ดังนั้นกรมสรรพากรควรเข้ามาตรวจสอบว่ามีรายได้มาได้อย่างไร ต้องตรวจสอบมูลค่าหุ้นทางบัญชีว่ามีจริงหรือไม่

อีกประเด็นหนึ่งเป็นเรื่องของการแถลงข่าวอย่างโครมคราม แม้แต่การเดินทางมาแจ้งความยังมีการออกข่าว ซึ่งข้อเท็จจริงยังไม่ทราบเลยว่าจะเข้าเงื่อนไขเป็นคดีพิเศษหรือไม่ และผลคดีสุดท้ายกลับเงียบหายไม่มีใครทราบ ซึ่งโดยความคาดหวังอยากให้เหมือน FBI โดยการมองภาพรวมของเครือข่าย แต่สิ่งที่ผ่านมากลับเป็นการจับการละเมิดลิขสิทธิ์ที่พันทิพย์ ซึ่งไม่น่าจะต้อง จึงเกิดคำถามว่าที่ผ่านมากกระบวนการขาดประสิทธิภาพหรือไม่ ดังนั้นปัญหาไม่ได้อยู่ที่คำนิยามว่าคืออะไร

พลตำรวจโท ธรรมนิตย์ ปิตะนีละบุตร อดีตผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค ๔

ปัญหาของคดีทุจริตนั้น ซึ่งหากการสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษแล้วพบว่ามีการทุจริตเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ก็เกิดการโยนลูกกัน ทำให้คดีไม่เสร็จ และทำให้คดีขาดอายุความ ซึ่งควรมีการคุยกันให้ชัดเจนและบูรณาการร่วมกัน และอยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีที่สำคัญและใหญ่จริง ๆ ไม่ใช่คดีเล็กน้อย และเห็นว่าข้อมูลจำนวนคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการจำนวน ๑,๘๐๐ กว่าคดีนั้น ขอให้เพิ่มรายละเอียดสถานะของคดีด้วยว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็คดี และอัยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องก็คดี ซึ่งยังขาดข้อมูลในส่วนนี้ และหากเป็นไปได้ควรเพิ่มข้อมูลว่าคดีที่สั่งฟ้องนั้นศาลสั่งลงโทษก็คดี เพื่อที่จะได้เอากลับมาศึกษาถึงสาเหตุที่ศาลยกฟ้องหรืออัยการสั่งไม่ฟ้อง และจะได้หาวิธีแก้ไขหรือปิดช่องว่างดังกล่าว

นายพงษ์ศักดิ์ ตระกูลศิลป์ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา

ประการแรกเห็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษยังไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระเหมือนกับศาลและอัยการ แต่กฎหมายต้องการกำหนดบทบาทให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีลักษณะดังกล่าว ซึ่งการสั่งการอย่างใด ๆ กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องสามารถอธิบายเหตุผลนั้นได้ ซึ่งก็คล้ายกับการทำหน้าที่ของตัดสินคดีของศาล ซึ่งต้องมีการอธิบายเหตุผล ดังนั้นการอธิบายความคิดจะบ่งบอกถึงความตรงไปตรงมาและความสุจริต

ประการที่สองก็คือปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเชื่อว่าแต่ละคนมีความสามารถอยู่แล้ว แต่อยากถามว่าได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่และสุดฝีมือแล้วหรือไม่ ควรมีการพูดคุยกันเพื่อให้เห็นข้อมูลทั้งหมด แล้วพิจารณาด้วยเหตุผล ข้อมูล ข้อเท็จจริง ซึ่งอาจมีการเห็นต่างได้ และนี่คือกระบวนการยุติธรรม หากคิดในทางที่สร้างสรรค์ก็จะเป็นผลดี ซึ่งกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องของการอธิบายเหตุผล และความเป็นธรรมนั้นเป็นเรื่องนามธรรมที่สัมผัสได้และมีอยู่จริง ซึ่งกระบวนการใช้อำนาจนั้นทำให้คนรู้สึกได้ว่ากระบวนการยุติธรรมนี้เป็นธรรมหรือไม่

ประการสุดท้าย กรณีคดีที่เกี่ยวกับผู้ทรงอิทธิพลนั้น ปัจจุบันพบว่ามียุทธกรกิจในประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาใช้อิทธิพลในประเทศต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทำการออกเอกสารสิทธิเพื่อครอบครองเกาะได้ทั้งเกาะและไล่ให้ชาวบ้านออกจากพื้นที่ จากนั้นได้นำที่ดินไปแสวงผลหาประโยชน์ ทำให้เกิดความเสียหายหลายพันล้านบาท กรณีนี้ถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลที่น่ากลัว นอกจากนี้ยังมีกรณีชาวต่างชาติที่เข้ามามีภรรยาคนไทย แล้วประกอบธุรกิจแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศไทย โดยสิ่งเหล่านี้อยากให้นำไปต่อยอดกรณีของผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ซึ่งการกระทำแบบนี้ได้สร้างความเสียหายต่อรัฐและเป็นการดูถูกกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย

นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีอัยการ สำนักงานต่างประเทศ

เรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น มีปัญหาในเรื่องไม่มีผู้รับผิดชอบ มีแต่เพียงสำนักงานอัยการสูงสุดที่เป็นเพียงผู้ประสานงานกลาง ยังไม่มีหน่วยงานที่เป็นต้นเรื่อง เนื่องจากการขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้นต้องมีหน่วยงานยื่นคำขอเข้ามา ซึ่งอาจเป็นตำรวจหรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ ปปง. หรือ ป.ป.ช. หรืออัยการ หรือศาล ซึ่งก่อนที่จะขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้นั้นจะต้องประกอบด้วย (๑) รู้ก่อนว่าตัวผู้ต้องหาอาศัยอยู่ที่ไหน หรือมีการใช้บัตรเครดิตที่ไหนถึงจะไปจับตัวได้ (๒) ต้องมีผู้ร้องขอ เช่นผู้ต้องหาหนีประกันในชั้นอัยการก็ต้องให้อัยการเป็นผู้ร้องขอ เป็นต้น แต่ปัจจุบันพบว่าไม่ได้มีการทำ

เรื่องร้องขอเข้ามา ทำให้ไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งหลาย ๆ ประเทศจะไม่ส่งคนที่มีสัญชาติของประเทศผู้ถูกร้องขอเป็นผู้ร้ายข้ามแดน และประเทศไทยก็เช่นกัน แต่ก็มีบางประเทศที่ได้มีการทำค้ำประกันสัญญาตกลงกันไว้ว่ายินยอมจะมีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ นอกจากนั้นยังมีประเด็นเกี่ยวกับการยกเลิกโทษประหารชีวิตซึ่งมีจำนวน ๑๔๐ กว่าประเทศ และหากเป็นการกระทำความผิดทางการเมือง กรณีแบบนี้ก็จะไม่ยอมให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

พลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ในวงเล็บ (ง) อยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการอย่างยิ่ง เนื่องจากในท้องถิ่นนั้นผู้มีอิทธิพลไม่เกรงกลัวกฎหมาย และสามารถประสานหน่วยงานในท้องถิ่นได้ทั้งหมด ดังนั้นถ้าสามารถดึงเรื่องมาไว้ที่ส่วนกลางได้ ก็จะทำให้ผู้มีอิทธิพลเกรงกลัวกฎหมายมากขึ้นและทำให้กระบวนการยุติธรรมดีขึ้นด้วย และในส่วนของวงเล็บ (จ) ที่เขียนไว้ว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ...” นั้น อยากให้เปลี่ยนถ้อยคำดังนี้ “คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม...” อยากให้กรมสอบสวนคดีพิเศษรับดำเนินการทั้งกระบวนการยุติธรรมและไม่ควรเลือกปฏิบัติ

นายทวี ประจวบลาภ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๙

ในวันนี้ถือว่าเป็นนิมิตรหมายที่ดี เพราะกรมสอบสวนคดีพิเศษตั้งมาสิบกว่าปีแล้วยังไม่เคยมีการสัมมนาในประเด็นปัญหาเหล่านี้ ปัญหาในการสัมมนาในครั้งนี้คือกรมสอบสวนคดีพิเศษจะทำได้แค่ไหน จะโป้กอสหรือทำคดีไหนได้บ้าง ถึงแม้วันนี้จะมีความเห็นที่หลากหลาย ชัดแย้งกันบ้าง หรือบางเรื่องเป็นความเห็นและมุมมองของแต่ละบุคคลก็ตาม แต่สามารถนำไปสังเคราะห์ให้เกิดประโยชน์ได้ และควรใช้เวลาในการสัมมนามากกว่านี้ เพื่อที่จะได้หาข้อสรุปเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์มากขึ้น

ส่วนปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพลนั้นแทรกซึมอยู่ในทุกระบบ เพราะสังคมไทยเป็นสังคมในระบบอุปถัมภ์และแก้ไขได้ยากมาก ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาดังกล่าว ส่วนกรณีคดีความมั่นคงในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ พบว่าสถิติคดีในพื้นที่นั้นน้อยมากที่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ คดีส่วนใหญ่ศาลจะยกฟ้อง แสดงให้เห็นถึงกระบวนการทำคดีและคุณภาพของพนักงานสอบสวนในพื้นที่ ดังนั้นปัญหาก็คือต้องทำอะไรให้ประชาชนเห็นว่าคดีที่กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการนั้นเป็นคดีพิเศษจริง ๆ มิฉะนั้นก็จะเกิดความสงสัยว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษมีบุคลากรที่ได้รับค่าตอบแทนสูงแต่ทำงานไม่คุ้มค่าตอบแทนที่ได้รับ แต่ถึงอย่างไรก็ขอสนับสนุนและให้กำลังใจเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ

อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวปิดการประชุมในช่วงเช้า และพักรับประทานอาหาร

ช่วงบ่าย

พันตำรวจตรี สุรียา สิงหกุล ผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ ๑ เป็นประธานในที่ประชุม

กล่าวเปิดการสัมมนา

“การสัมมนาและการนำเสนอความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในช่วงเช้านี้มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการนำมาเป็นแนวและหลักคิดในการปฏิบัติงาน และในช่วงบ่ายนี้จะเป็นการสัมมนาในประเด็นเรื่องการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ของกลุ่มบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษระดับ

ผู้บัญชาการสำนักคดี/ผู้อำนวยการกองกฎหมาย/ผู้อำนวยการศูนย์บริหารคดีพิเศษ และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ

และในโอกาสต่อไปขอเชิญพันตำรวจตรี วรณัน ศรีล้ำ สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นดังกล่าว เพื่อให้ผู้บริหารกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ทราบและเป็นนำไปสู่การเสนอแนวความคิดอื่นต่อไป

พันตำรวจตรี วรณัน ศรีล้ำ

สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษได้จัดทำโครงการวิจัย เรื่อง สังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าคดีพิเศษควรจะมีลักษณะอย่างไร โดยได้ใช้วิธีการศึกษาแบบสัมมนากลุ่มเจาะจง กล่าวคือ เฉพาะกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษได้รวบรวมมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากหลากหลายสาขา ว่าแต่ละท่านเห็นว่าลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (ง) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีรายละเอียด และลักษณะเฉพาะเป็นอย่างไร

โดยการอภิปรายของผู้ทรงคุณวุฒิ สามารถสรุปแนวความคิดท่านผู้ทรงคุณวุฒิโดยส่วนมากในเรื่องหลักการทำงานโดยทั่วไปได้ ดังนี้

(๑) ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (ง) เป็นการใช้อุทธรณ์ของเจ้าพนักงาน ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะกำหนดค่านิยมเพิ่มเติมเพื่อขยายความกฎหมายจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

(๒) การใช้อุทธรณ์ในการพิจารณา ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (ง) นั้น ควรจะมีกรอบแนวคิดอยู่บ้าง

(๓) หน่วยงานผู้รับผิดชอบควรจะมีการประสานหรือบูรณาการร่วมกันในการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานก่อน แล้วจึงมาพิจารณาหน่วยงานผู้รับผิดชอบในภายหลัง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี

และต่อไปเป็นการสรุปในประเด็นเรื่องลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (ง)

กรณี มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นโดยสรุปไว้ ดังนี้

(๑) พันตำรวจเอก สิทนาท ประยูรรัตน์ ให้ความเห็นว่า เรื่องระบบการเงินในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังใช้ระบบโทรศัพท์ไปรษณาคาร แต่ในต่างประเทศได้มีการนำระบบการเงินใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การนำระบบ M to M หรือ mobile to mobile คือ โทรศัพท์คือธนาคาร หมายเลขโทรศัพท์ คือหมายเลขบัญชี เงินก็ฝากไว้ที่ระบบของโทรศัพท์มาใช้ ซึ่งระบบนี้มีการใช้เทคนิคที่มีความซับซ้อน เป็นการทำธุรกรรมทางการเงินข้ามประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นตัวอย่างของความซับซ้อนตาม มาตรา ๒๑ (๑) (ก) อย่างหนึ่ง

(๒) นายกิตตินันท์ รัชประมุข ให้ความเห็นว่า เรื่องลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (ง) นั้นกฎหมายได้บัญญัติให้มีความหมายกว้าง ๆ เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในการรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องปรับตัวตามอาชญากรรม และการมีคณะกรรมการ กลั่นกรองจะช่วยให้การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้จะต้องป้องกันเรื่องการ แทรกแซงทางการเมืองด้วย นอกจากนี้ยังไม่เห็นด้วยหากจะมีการกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ แบบชัดเจนตายตัว

(๓) ท่านธีระจิต ให้ความเห็น โดยการยกตัวอย่างคดีที่มีความซับซ้อน เช่น อาชญากรรม เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานตั้งแต่ธนาคารชาติ ธนาคาร พาณิชย์ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๔) ท่านมาตี ให้ความเห็นว่า คดีใดถือว่าซับซ้อน จะต้องพิจารณาจากการใช้องค์ความรู้ ความ เชี่ยวชาญของบุคคลากรซึ่งจะต้องใช้ความรู้ที่ลึกในการทำคดี นอกจากนี้ยังต้องใช้เครื่องมือที่ทันสมัย ทั้งนี้หากเป็นคดีที่มีผู้เสียหายมาก แต่มีความซับซ้อนไม่มาก ก็ไม่ควรรับเป็นคดีพิเศษ ประเด็นสุดท้าย นั้นเป็นห่วงการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากมีมาตรการพิเศษทางกฎหมายมาก ดังนั้น การใช้อำนาจอาจจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มากกว่าปกติ จึงควรจะต้องมีกรอบที่ ชัดเจนในการรับเป็นคดีพิเศษเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

๕. ท่านอัยการวิจิต ให้ความเห็นว่า ในการพิจารณาความซับซ้อน ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของ คดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) นั้น สามารถแบ่งออกเป็น ๒ มิติ คือ ๑. มิติของตัวผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มีการตัดตอนผู้กระทำความผิดกันหลายช่วง ไม่สามารถจะนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมา ลงโทษได้โดยง่าย และ ๒. มิติในเชิงการกระทำความผิด กล่าวคือ มีการใช้วิธีการซับซ้อนในการกระทำความผิด

๖. ท่านเสาวนีย์ ให้ความเห็นโดยการยกตัวอย่างคดีซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการเงินหรือความมั่นคงต่าง ๆ ซึ่งพยานหลักฐานในคดีประเภทนี้จะถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ดังนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องทำคดีอย่างมีประสิทธิภาพ เชี่ยวชาญและรวดเร็ว

๗. ท่านทวี ให้ความเห็นว่า คำว่าซับซ้อนตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) นั้น คือ คดีที่มีผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีรายละเอียดของคดีจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น คดีการฮั้วประมูล

๘. ท่านชนะชัย ให้ความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับการไปบัญญัติกำหนดในเชิงของปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ (volume) เพื่อวัตถุประสงค์ในการอธิบายลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (ง) ส่วนในประเด็นของ มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) เรื่องความซับซ้อนนั้น เห็นว่า คดีนั้นจะต้องใช้ความรู้ความสามารถหลาย ด้านในการรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น ความรู้ด้านบัญชี ประกอบกับความรู้ทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น หรือจะต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางอย่างพิเศษ เช่น ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจการคลัง ความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายพิเศษ เป็นต้น และท่านยังให้ความเห็นอีกว่าหากเรากำหนดกรอบของ ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษให้ชัดเจนอาจจะเป็นข้อดี แต่จะทำให้กฎหมายกระด้างขาดความยืดหยุ่นในการใช้ดุลพินิจ

๙. พันตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ให้ความเห็นโดยยกตัวอย่างคดีที่ควรจะเป็นคดีพิเศษ คือ คดีที่ขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นมาทำใหม่ และท่านให้ความเห็นอีกว่าอยากให้มีส่วนแบ่งที่ชัดเจนระหว่างคดีธรรมดากับคดีพิเศษ เนื่องจากจะลดปัญหาการเกี่ยงงานกันทำระหว่างหน่วยงานได้

พันตำรวจตรี สุรียา สิงหกุล

ขอเชิญบุคลากรกรมสอบสวนคดีพิเศษระดับผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ เสนอความคิดเห็นและอภิปรายในหัวข้อ ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ ซึ่งกรอบแนวคิดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการคดีพิเศษ และคณะกรรมการกลั่นกรอง ในการใช้ดุลพินิจในการรับคดีอาญาเป็นคดีพิเศษด้วย

พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ

เสนอให้มีการกล่าวชี้แจงในประเด็นเรื่องความเป็นมาของคดีพิเศษ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร

พันตำรวจตรี วรรณ ศรีล้ำ

ท่านจิตรนรา นวรัตน์ ได้เคยอธิบายสาระสำคัญของกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษและการตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้ว่า เนื่องจากอาชญากรรมบางประเภทจะต้องใช้เทคนิคความรู้หลายด้านในการปราบปรามและดำเนินคดี แต่เนื่องจากองค์กรตำรวจไม่สามารถติดตามอาชญากรรมในระยะยาวได้ ประกอบกับจะต้องมีการใช้เครื่องมือพิเศษต่าง ๆ ดังนั้นจึงเป็นที่มาของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะต้องเป็นองค์กรพลเรือน ที่แยกออกจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ

กรมสอบสวนคดีพิเศษมีหน้าที่คือดำเนินคดีพิเศษ และมีความมุ่งหวังให้ทำงานเป็นทีม ดังนั้น บุคคลกรของกรมสอบสวนคดีพิเศษจะเป็นผู้ตอบเรื่องการใช้อำนาจและดำเนินคดีพิเศษได้ดีที่สุด

พันตำรวจโท อนุรักษ์ โรจนนิรันดร์กิจ

เรื่องลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (จ) นั้น กฎหมายได้บัญญัติเป็นนามธรรม ซึ่งไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนได้ เนื่องจากกฎหมายออกแบบมาให้เป็นการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจ และกฎหมายดังกล่าวยังใช้ได้อยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเหมาะสมแล้ว แต่อาจจะต้องมีกระบวนการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้รอบคอบและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนโดยไม่ขึ้นอยู่กับอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นอาจเป็นการรับคดีอาญาเป็นคดีพิเศษที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าไม่ควรรับคดีอาญาบางคดีเป็นคดีพิเศษ แต่ทั้งนี้การรับคดีอาญานั้นไม่ว่าจะรับเป็นคดีพิเศษหรือไม่ จะต้องคำนึงถึงความรวดเร็วและเป็นธรรม เนื่องจากสุดท้ายผลประโยชน์จะต้องตกเป็นของประชาชน ซึ่งหากมีการโต้แย้งว่าคดีอาญาดังกล่าวควรเป็นคดีพิเศษหรือไม่ แล้วคณะกรรมการคดีพิเศษก็จะเป็นผู้ตัดสิน

พันตำรวจโท ปกรณ์ สุชีวกุล

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษที่มีความซับซ้อนในส่วนของคดีเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่มุ่งประสงค์ต่อทรัพย์สินและการเงินนั้น จะเป็นคดีที่มีเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อน

กล่าวคือ มีการตัดตอนไม่ให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิดที่แท้จริงหรือผู้ได้รับประโยชน์สุดท้ายได้โดยง่าย ซึ่งหากทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตามวิธีปกติแล้วคงจะเกิดปัญหาอุปสรรค จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ เช่น การแฝงตัว การดักฟังข้อมูล เป็นต้น

พันตำรวจโท เพียว ทองเสน

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (จ) นั้น เดิมมีการกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ (Volume) ซึ่งทำให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม เช่น การกำหนดปริมาณความเสียหาย ๑๐๐ คน หรือมูลค่าความเสียหาย ๕๐ ล้านบาท เป็นต้น แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายดังกล่าว ซึ่งลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษเดิมซึ่งมีปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าปัจจุบัน ซึ่งได้ยกเลิกปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายไป เนื่องจากปัจจุบันการรับคดีอาญาเป็นคดีพิเศษจะเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียวว่าจะรับหรือไม่รับคดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาอาจจะทำให้ประชาชนคิดว่าการรับคดีอาญาบางคดีเป็นคดีพิเศษเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสม เช่น คดีการเป่านกหวีดของกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง หรือ คดีเสื่อชิงกระทิงแรด เป็นต้น

ส่วนลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) นั้น จะต้องเป็นคดีที่มีความซับซ้อน ซึ่งหมายถึง หากพูดง่าย ๆ ก็คือ $๑ + ๑ \neq ๒$ (หนึ่งบวกหนึ่งไม่เท่ากับสอง) ซึ่งความซับซ้อนดังกล่าวนี้จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ ตามมาตราการของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ เช่น การดักฟังโทรศัพท์ เป็นต้น แต่ปัญหาในทางปฏิบัตินั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่สามารถจะทราบได้ก่อนว่าคดีความผิดทางอาญาใดมีความซับซ้อนหรือไม่อย่างไร เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่คดีความผิดทางอาญาเกิดขึ้น แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติในท้องที่นั้นๆ และกว่าจะพิจารณาเป็นคดีพิเศษ บางคดีเวลาก็ได้ล่วงไปถึงเกือบ ๒ ปี แล้ว จึงทำให้หาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ยาก ดังนั้นจึงขอเสนอว่า เมื่อมีคดีความผิดทางอาญาเกิดขึ้นแล้ว ควรมีหลักเกณฑ์ขึ้นมา เพื่อให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเข้าไปร่วมแสวงหาพยานหลักฐานก่อนการเป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้หากเห็นในเบื้องต้นว่าคดีมีความซับซ้อนและอาจจะเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษได้ เนื่องจากหากล่าช้าไปหรือไม่ได้เข้าไปร่วมแสวงหาพยานหลักฐานแต่แรกแล้ว พยานหลักฐานอาจจะสูญหายได้

พันตำรวจโท มนต์ชัย วัชรบุตร

สำหรับคดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญานั้น เห็นควรกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ (volume) ควบคู่กับการใช้ดุลพินิจในการรับเป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากการไม่กำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเลย จะทำให้ไม่มีเส้นแบ่งระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และจะทำให้เกิดการแย่งงานหรือเกี่ยงงานกันทำ

นายชวลิต ก้อนทอง

สำนักคดีภาษีอากร รับผิดชอบ มาจาก ๒ ทางหลัก ๆ คือ หน่วยงานจัดเก็บภาษีได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษเข้ามา และกรมสอบสวนคดีพิเศษทำการสืบสวนสอบสวนเอง ดังนั้น การมีปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษกำหนดไว้จึงทำให้เกิดความชัดเจน ๒ ประการคือ

๑. หน่วยงานจัดเก็บภาษีมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในนำคดีมากกล่าวโทษร้องทุกข์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๒. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินคดีที่สำคัญ ๆ เนื่องจากมีปริมาณและมูลค่าความเสียหายกำหนดไว้ ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหายเพื่อความชัดเจนในการพิจารณา

พันตำรวจตรี สุรียา สิงหมงคล

ขอขยายความการการอภิปรายของท่านชวลิต ก้อนทอง เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) ของคดีเกี่ยวกับภาษีอากร ว่าคือ คดีความผิดทางอาญาที่มีปริมาณข้อมูล พยานหลักฐาน เอกสารเป็นจำนวนมาก ผิดกฎหมายหลายบท มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีมูลค่าความเสียหายมาก

พันตำรวจโท เชน กาญจนปัจจุ

มีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ คือ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) ในประเด็นความซับซ้อนในมิติของผู้กระทำผิดนั้น อาจกล่าวได้ว่า คือ การที่ผู้กระทำผิดเป็นคนต่างด้าวและมีการวางแผนเพื่อจะต่อต้านการถูกดำเนินคดีไม่ให้ได้รับโทษโดยง่าย โดยขอยกตัวอย่างคดีคอลเซนเตอร์ ซึ่งมีผู้ต้องสงสัยอยู่ในประเทศไทย ผู้เสียหายอยู่ประเทศออสเตรเลีย และมีการเงินโอนไปฮ่องกง ซึ่งมีความเกี่ยวพันกันหลายประเทศ เช่นนี้ทำให้มีความซับซ้อนในการติดตามและดำเนินคดี ซึ่งในการสืบสวนสอบสวนต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ

พันตำรวจตรี จตุพร บงกชมาศ

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) ในประเด็นความซับซ้อน คือ

๑. มีการอำพรางผู้กระทำความผิดที่แท้จริง หรือมีการใช้ตัวแทนขีด
๒. การกระทำมีการแบ่งแยกเป็นขั้นตอนซึ่งแต่ละขั้นตอนเป็นการกระทำที่ถูกต้อง แต่เมื่อมองโดยรวมแล้วจะเห็นว่ามีความผิดมาแต่ต้น
๓. ในกรณีที่พยานหลักฐานไปอยู่ที่ตัวผู้กระทำผิด หรือผู้กระทำผิดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งในการทำ จัดทำลาย เก็บรักษา หรือสั่งการให้เคลื่อนย้าย ดังนั้นเมื่อหลักฐานไปอยู่กับผู้กระทำผิดก็ยากที่จะทำการสืบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และ
๔. เป็นกรณีที่มีความผิดเกิดขึ้นโดยไม่รู้ว่าจะไปหาพยานหลักฐานที่ใดมาลงโทษผู้กระทำผิด

และขออภิปรายในภาพรวมโดย เห็นว่ามาตรา ๒๑ เป็นจุดแข็งของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นเรื่องภายใน เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า กฎหมายไม่ได้มีปัญหา แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ในการตีความของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งการไม่มีการกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหายเพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษจะทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมแล้ว ส่วนในประเด็นเรื่องการส่งคดี แจ้งความ ร้องทุกข์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมายังกรมสอบสวนคดีพิเศษ อาจจะต้องกำหนดเป็นบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานว่าคดีที่มีปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเท่าใดจึงให้มาร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเกรงว่าหากไปกำหนดเป็นกฎหมายหรือประกาศ กคพ. จะเป็นการลือคตัวเอง และจะทำให้กฎหมายไม่มีความยืดหยุ่น ไม่สามารถจะรองรับกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ ได้

พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ.

ขอเสนอมุมมองเกี่ยวกับคดีพิเศษนอกกรอบจากวาระการประชุมในครั้งนี้ ดังนี้

๑. กรมสอบสวนจะทำและรับคดีอาญาเป็นคดีพิเศษอย่างไร ที่จะตอบโจทย์ตามมาตรา ๒๑ โดยแท้จริง

๒. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องสร้างรูปแบบเฉพาะในการทำคดีพิเศษที่ตอบโจทย์มาตรา ๒๑ (ก) - (จ) ได้อย่างเชื่อมโยงและถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นหลักสำคัญ

๓. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องสร้างการทำงานเป็นทีม กล่าวคือ เป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเรียกว่า ทีมประเทศไทย

๔. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้อำนาจในเชิงบูรณาการที่ถูกต้องตามกฎหมายในทุกมิติเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินคดี และต้องใช้ค่านิยมของตนเอง “เกียรติศักดิ์ เชี่ยวชาญ ซื่อสัตย์” และมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติงาน

และขอสรุปว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นในการตีความมาตรา ๒๑ (ก) - (จ) นั้น ไม่ใช่ปัญหาการตีความกฎหมาย แต่เป็นเรื่องในทางปฏิบัติที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องทำให้เกิดผลเป็นที่ยอมรับของประชาชน

นายमितร์ กลั่นนุรักษ์

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) เรื่องความซับซ้อนนั้น ไม่สามารถจะกำหนดลงไปให้ชัดเจนได้ เนื่องจาก สภาวะการณ์มีการเปลี่ยนแปลง พัฒนา ไปตามยุคสมัย ดังนั้นความหมายของคำว่าซับซ้อนจึงจะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามยุคด้วย และทำให้ไม่สามารถจะนิยามคำว่าซับซ้อนให้ชัดเจนลงไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับการตั้งคณะกรรมการคดีพิเศษขึ้นมาโดยมีองค์ประกอบจากหน่วยงานต่างของกระบวนการยุติธรรมและมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ เพื่อใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าคดีความผิดอาญาใดควรจะเป็นคดีพิเศษ และขอกล่าวสรุปว่า การบัญญัติกฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (จ) มีความเหมาะสมแล้ว และไม่ควรถูกกำหนดไว้อย่างตายตัว แต่ควรถูกกำหนดให้ผู้ใช้สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ แต่ทั้งนี้ ก็ควรที่จะต้องสร้างมาตรฐานในการพิจารณาใช้ดุลพินิจดังกล่าว

นายพิพัฒน์ เพ็ญภาค

การกำหนดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) อาจจะกำหนดค่านิยามไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจ และอาจจะมีการยกตัวอย่างประกอบด้วยเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติ

พันเอก พินิจ ตั้งสกุล

การกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษของแต่ละประเภทคดีนั้นควรพิจารณาเป็นรายประเภทคดีที่มีความจำเป็นเหมาะสมเพียงใด ประเภทคดีใดกำหนดได้ก็ควรกำหนด เช่น คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักคดีภาษีอากร เป็นต้น แต่คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา นั้นไม่ควรมีการกำหนดไว้

นายเกริกไชย ศรีศุภร์เจริญ

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) ในกรณีความหมายของคำว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน สามารถรวบรวมได้ ๖ ประเด็น คือ

๑. ความผิดอาญาที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ ซึ่งแต่ละฉบับจำเป็นจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการทำคดี ยกตัวอย่างเช่น คดีฆ่าตัดตอนคดีหนึ่งซึ่งจากการตรวจสอบทางบัญชีพบว่าผู้ที่ถูกฆ่าตัดตอนมีการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าหลายล้านบาท หรือคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศในกรณีการขายของต่าง ๆ ผ่านเว็บไซต์ นอกจากจะต้องใช้ความรู้ทางคอมพิวเตอร์แล้ว จะต้องใช้ความรู้เกี่ยวกับภาษีและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

๒. ประเด็นเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ซึ่งจะแบ่งเป็นตัวการ ผู้สนับสนุน และผู้ปฏิบัติงาน

๓. ประเด็นเกี่ยวกับผู้เสียหาย

๔. เครื่องมือเครื่องใช้ในการกระทำความผิดเป็นเครื่องมือพิเศษ หรือใช้ช่องทางพิเศษในการกระทำความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องใช้เครื่องมือพิเศษในการตรวจสอบการกระทำความผิดเช่นเดียวกัน

๕. การสืบสวนสอบสวนจำเป็นจะต้องใช้เครื่องมือพิเศษ เช่น การใช้เทคโนโลยีประกอบกับการขอความร่วมมือระหว่างประเทศ

๖. ความเสียหายจะต้องเสียหายต่อประชาชน หรือส่วนร่วม

พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน

ขอให้คำจำกัดความของคำว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน ตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) ว่า คดีความผิดทางอาญานั้นไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่จะยืนยันในการกระทำผิดได้มาโดยง่าย ต้องใช้มาตรการในการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ซึ่งได้แก่ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ อย่างน้อย ๓ มาตรา

พินิจพิจารณาโทษหญิง พรทิพย์ ล. วีระพรรค

คดีพิเศษมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ ๑.จะต้องคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ๒.จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) และ ๓. จะต้องมียุทธศาสตร์ของลักษณะของการกระทำความผิดตามที่ กคพ. กำหนด ซึ่งในข้อ ๒. ลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) ที่กำหนดไว้แล้วนั้น เห็นว่าเหมาะสมดีอยู่แล้ว ไม่สามารถให้ความหมายได้อย่างชัดเจนแน่นอน เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ใช้ดุลพินิจในการตีความตามแต่เหตุและผลของเรื่อง และการมีคณะกรรมการกึ่งราชการกึ่งการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยไม่ให้อธิบดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว เห็นว่าเป็นการครอบคลุมทุกกรณีแล้ว เพราะจะทำให้เกิดผลดีในทางปฏิบัติได้มากกว่า

ส่วนลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) ในประเด็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน นั้นมีความเห็นว่าการกำหนดให้ใช้ดุลพินิจมีความเหมาะสมแล้วแต่อาจจะกำหนดเป็นการยกตัวอย่างประกอบ ซึ่ง คำว่าความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนนั้น พอจะอธิบายได้ว่า คดีความผิดอาญาประเภทนี้จะต้องเป็นการกระทำของผู้ที่มีวิชาชีพเฉพาะเท่านั้นจึงจะทำได้ และประกอบกับเป็นการกระทำความผิดหลายอย่างประกอบและเชื่อมโยงกันโดยมีเจตนา เพื่อปกปิดเจตนาที่แท้จริงของการกระทำความผิดนั้น และในการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานจะต้องอาศัยความเป็นวิชาชีพเฉพาะ

พินิจพิจารณาโทษ ประวูร วงศ์สินิล

ขออธิบายความคำว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อนโดยยกตัวอย่างเป็นคดีความผิดทางอาญาที่สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมรับผิดชอบ กล่าวคือ คดีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิด ซึ่งอาจจะเป็นการเข้าไปเกี่ยวข้องโดยการรับรองความถูกต้องให้กับผู้กระทำผิด ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจะต้องไปหาพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความไม่ถูกต้องนี้ให้ได้ หรือกรณีคดีความผิดทางอาญาที่มีการใช้ตัวแทนในการกระทำผิด ปกปิดผู้กระทำผิดที่แท้จริง เป็นต้น ส่วนประเด็นเรื่องปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษซึ่งแต่เดิมเคยกำหนดไว้แล้วอาจจะนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาการรับเป็นคดีพิเศษด้วย

พินิจพิจารณาโทษ วิจิตร ชาตกิจเจริญ

การมีลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) มีข้อดีในการสามารถใช้ดุลพินิจในการรับคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ว่าคดีใดมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อ (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) ซึ่งอาจจะแตกต่างกัน

นอกจากนี้ยังเห็นว่าไม่ควรมีการกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหายเป็นเกณฑ์ในการรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากกรมสอบสวนคดีพิเศษมีกำลังเจ้าหน้าที่ และความเชี่ยวชาญจำกัด การกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหายอาจทำให้มีปริมาณงานมากเกินไปได้

อีกทั้งปัญหาการโต้แย้งการรับเป็นคดีพิเศษนั้นโดยส่วนมากจะเป็นการรับเป็นคดีพิเศษตามช่องทางของมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๒) ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งอยู่ภายใต้การเมือง

ค่อนข้างมาก ดังนั้นจะต้องแก้ไขให้คณะกรรมการคดีพิเศษมีอิสระจากการเมือง ส่วนการรับคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) นั้น ปัญหาจะเกิดมากจากการใช้ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเป็นคดีพิเศษมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) ทั้งนี้เพื่อต้องการสร้างผลงานเพื่อให้ยกฐานะกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้นจึงเห็นควรให้สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษภาครับผิดชอบคดีตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๒) เพื่อให้มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการคดีพิเศษ แล้วให้สำนักคดีรับผิดชอบคดีตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ และสัมพันธ์กับคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ควรมีกรรมการกฤษฎีกาที่มีคุณภาพ และควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทั้งคดีความผิดทางอาญาที่เสนอจะเป็นคดีพิเศษและเสนออุทธรณ์เรื่องเพื่อจะได้เป็นมาตรฐานในการดำเนินคดีพิเศษ

พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) นั้นจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งมาตรา กล่าวคือ นอกจากจะต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน แล้ว จะต้องจำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ ด้วย

พันตำรวจโท สมบูรณ์ สารสิทธิ์

ขอก้าวในประเด็นที่มาของการกำหนดปริมาณและมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ ว่ามีความเป็นมาว่า ในขณะที่มีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ นั้น ยังไม่สามารถกำหนดได้ว่าคดีความผิดทางอาญาใดจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้สามารถจะกำหนดคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ขึ้น จึงจำเป็นต้องใช้วิธีในการกำหนดโดยการใช้ปริมาณและมูลค่าความเสียหายเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา แต่เนื่องจากปัจจุบันได้ตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษมาเป็นเวลากว่า ๑๒ ปีแล้ว ความจำเป็นดังกล่าวจึงอาจจะเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงเห็นควรกำหนดมูลค่าความเสียหายตามความเหมาะสมของแต่ละสำนักคดี เป็นประเภทคดีไป

พันตำรวจตรี สุริยา สิงห์มงคล

ในความเห็นของท่านพลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา ได้กล่าวไว้ประเด็นหนึ่งว่า ความซับซ้อนสามารถพิจารณาได้ง่าย ๆ คือ คดีความผิดทางอาญาที่พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถทำได้ คดีความผิดทางอาญาใดที่พนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำเรื่องส่งมาให้ นั่น คดีประเภทนี้ควรจะได้รับเป็นคดีพิเศษ และกรณีหรือคดีขึ้นมาทำใหม่

ต่อไปขอเชิญอภิปรายในหัวข้อเรื่องลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ และขอเชิญพันตำรวจตรี วรณัน ศรีล้ำ สรุปความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นดังกล่าว

พินิจวิจารณ์ วรณัน ศรีล้ำ

ความเห็นโดยสรุปของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) ที่สำคัญมีดังนี้

๑. ท่านทวี ให้ความเห็นว่า ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) ก็เช่นเดียวกันกับ (ก) ซึ่งหากคดีความผิดทางอาญาไต่กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่รับเป็นคดีพิเศษ ก็จะเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานอื่น ดังนั้นการจะเป็นคดีพิเศษหรือไม่จึงไม่ทำให้ผลของการดำเนินคดีเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นจึงไม่ให้ความสำคัญกับการกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหาย เพื่อจะใช้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ และการที่กฎหมายได้บัญญัติลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) อย่างกว้าง ๆ ก็เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้กฎหมาย ซึ่งหากทำให้ลักษณะดังกล่าวมีความชัดเจนอาจทำให้มีปริมาณงานน้อย และในประเด็นมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) คำว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้นเป็นการยากที่จะพิจารณาว่าเพียงใดจึงจะเรียกว่ารุนแรง ซึ่งเรื่องดังกล่าวเห็นว่าเป็นเรื่องของความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกันกับเรื่องของความซับซ้อนตาม มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) และนอกจากนี้ยังให้ความเห็นว่าประเด็นสำคัญของมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) นั้นจะอยู่ที่เรื่องคดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เนื่องจากเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติงาน คือ ประโยชน์สุขของประชาชน

๒. พลตรีวิทยา ให้ความเห็นว่า คดีพิเศษที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้นจะต้องมีความเป็นพิเศษ ที่พนักงานสอบสวนอื่นไม่สามารถทำได้ และการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนมากไปก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาตามมาได้

๓. ท่านธารีรัฐ ให้ความเห็นว่า ประชาชนอาจจะมองว่าการรับและการดำเนินคดีคดีพิเศษนั้นมีช่องว่างให้การเมืองสามารถจะแทรกแซงการทำงานได้

๔. ท่านธรรมนิตย์ ให้ความเห็นว่า อาชญากรรมในแต่ละเรื่องมีข้อเท็จจริงที่ไม่เหมือนกัน การเขียนกรอบของลักษณะคดีพิเศษไว้อย่างชัดเจนจะทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นปรับใช้ดุลพินิจได้ยาก และนอกจากนี้คดีความผิดทางอาญานั้นไม่ว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษหรือหน่วยงานอื่นนั้นก็สามารถทำได้เช่นกัน แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีค่าตอบแทนมากกว่า ดังนั้นจะต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานอื่น

๕. ท่านพงศ์ศักดิ์ ให้ความเห็นว่า การที่กฎหมายที่บัญญัติขึ้นไม่มีความชัดเจน เนื่องจากให้ผู้ใช้อกฎหมายได้ใช้ดุลพินิจในการตีความ แต่จะต้องมีการวางบรรทัดฐานในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

๖. ท่านวิชิต ให้ความเห็นว่า ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) ซึ่งมีเรื่องของความมั่นคงของประเทศนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้ดุลพินิจในการตีความให้ดี และอธิบายได้ว่าเหตุใดกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงรับคดีอาญาคดีใดคดีหนึ่งเป็นคดีพิเศษ เพราะไม่ว่าจะเป็นกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็สามารถทำคดีได้เช่นกัน

๗. ท่านสุวีระ ให้ความเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับผิดชอบงานด้านคดีความมั่นคงของประเทศในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากจะมีผลเป็นการดึงคู่ขัดแย้งออกมาจากพื้นที่แล้วยังลดความคลางแคลงใจในเรื่องความเป็นกลางของผู้เสียหายต่อพนักงานสอบสวนในพื้นที่ด้วย

๘. ท่านมาตี ให้ความเห็นว่า คดีพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ จะต้องทำอย่างมีประสิทธิภาพด้วยความรวดเร็ว จึงจะสามารถหยุดยั้งความเสียหายได้

๙. ท่านชนะชัย ให้ความเห็นว่า การที่จะพิจารณาลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) ได้อย่างชัดเจนที่สุดนั้น จะต้องดูผลกระทบในเชิงระบบเช่น คดีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบสหกรณ์

๑๐. ท่านวันชัย ให้ความเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่แล้วควรจะมีการสืบสวนสอบสวนในระยะยาว เพื่อหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของเครือข่ายทั้งหมดจนถึงตัวการที่สำคัญ และการปฏิบัติงานระหว่างประเทศ

๑๑. ท่านวิชิต ให้ความเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องรับผิดชอบคดีที่สำคัญจริงๆ

๑๒. ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ให้ความเห็นว่า หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดจะต้องทำงานร่วมกันแบบบูรณาการ มากกว่าที่จะแบ่งอำนาจกันทำงาน

พันตำรวจโทหญิง พรทิพย์ ล. วีระพรรค

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) หากพิจารณาในคดีที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ นั้นจะต้องมีลักษณะที่มีผลทำให้มีการเบี่ยงเบนไปจากระบบที่ควรจะเป็นตามปกติ และเกิดความเสียหายอย่างรุนแรง หรือการทำให้กลไกตลาดเปลี่ยนแปลงไปในทางลบอย่างมีนัยสำคัญ

นายชวลิต ก้อนทอง

ในประเด็นเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับคดีภาษีอากร หากมีการกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหาย เพื่อเป็นข้อในการพิจารณาในรับเป็นคดีพิเศษได้ จะทำให้กรมสอบสวนคดีพิเศษดำเนินคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น และจะมีผลทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพรวดเร็ว

พันตำรวจตรี จตุพร บงกชมาศ

กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับกรณีลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) ซึ่งมีหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลกฎหมายตามบัญชีท้าย และเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษชัดเจนอย่างชัดเจน เป็นคดีพิเศษ

พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ

การรับคดีความผิดทางอาญาที่หน่วยงานอื่นร้องทุกข์กล่าวโทษมานั้น ขอให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายในการรับเป็นคดีพิเศษประกอบด้วย

พันตำรวจโท อนุรักษ์ โจรจนนิรันดร์กิจ

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (ง) ได้บัญญัติไว้เป็นนามธรรม ดังนั้นจะต้องมีกระบวนการรับเป็นคดีพิเศษที่มีความชัดเจน สามารถสร้างความเชื่อมั่นเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษตั้งขึ้นมาโดยเน้นดำเนินคดีกับคดีที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้น หากรับคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศมากเกินไป อาจจะทำให้ความเชี่ยวชาญในการทำคดี เศรษฐกิจลดลงได้

พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) ซึ่งกล่าวว่า “คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้น ควรให้หน่วยราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รับรองว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงจริง ประกอบการพิจารณาของกรมสอบสวนคดีพิเศษด้วย ยกตัวอย่างเช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับกรรมที่ดิน และกรรมที่ดินได้รับรองมาว่ามีผลกระทบอย่างรุนแรงจริง เป็นต้น

พันเอก พิณิจ ตั้งสกุล

ขอเสนอแนวคิดลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) และ (ง) ว่า ในคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ควรกำหนดมูลค่าความเสียหาย เพื่อใช้พิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากหากเป็นความผิดดังกล่าวแล้วจะเข้าลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ตาม (ข) และ (ง) ซึ่ง หากตีความว่าเป็นเรื่องของคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญ เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ตาม (ง) แล้ว แต่มีมูลค่าความเสียหายน้อย อาจจะถูกกลายไปเป็นคดีที่ไม่มีความสำคัญ

นายนิธิต ภูริคุปต์

ขอเสนอให้คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักคดีการเงินการธนาคาร มีการกำหนดปริมาณ หรือมูลค่าความเสียหาย เพื่อใช้ในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษ ในประเด็นคดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ เนื่องจากหากมีความผิดเกิดขึ้นแล้วอาจจะส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อบริษัทในตลาดหลักทรัพย์

พันตำรวจโท สมบูรณ์ สารสิทธิ์ ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานในที่ประชุม

ต่อไปเป็นการอภิปรายในหัวข้อเรื่อง ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม ซึ่งขอให้สำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศแสดงความเห็นในประเด็นนี้ และขอเชิญพันตำรวจตรี วรณัน ศรีล้ำ สรุปลักษณะของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นดังกล่าว

พันตำรวจตรี วรณัน ศรีล้ำ

ความเห็นโดยสรุปของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ค) นั้นที่ประชุมมีให้คำนิยามของคำว่า องค์กรอาชญากรรม โดยอ้างอิงกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติฯ ดังนั้นจึงมี

ประเด็นในการพิจารณาเรื่องคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ ดังนี้

๑. ท่านจินตนา ให้ความเห็นว่าการจะพิจารณาว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติใดมีความสำคัญหรือไม่นั้น อาจจะมีการตีความเช่นเดียวกันกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ข) โดยพิจารณาว่าคดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ นั้น มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศหรือไม่

๒. ท่านสุวิระ ให้ความเห็นว่าการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านเทคโนโลยีในการติดตามคนร้ายควรจะเน้นเรื่องการประสานงานต่างประเทศ และทำงานโดยการประสานงานบูรณาการร่วมกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีความชำนาญในเรื่องการประสานงานภายในประเทศ

๓. ท่านชนะชัย ให้ความเห็นว่าการสอบสวนคดีพิเศษควรจะไปดูข้อมูลในอดีตที่ผ่านมาว่าคดีพิเศษที่ได้ดำเนินการไปนั้นมีลักษณะอย่างไร แล้วนำมาวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามนี้

ร้อยตำรวจเอก ทินวุฒิ สีสะพัฒน์

กล่าวในฐานะตัวแทนของผู้บัญชาการสำนักกิจการต่างประเทศ และคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ โดยขอแสดงความเห็นในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

๑. การตีความลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) เป็นเรื่องคำนิยาม คำจำกัดความทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายไม่มีปัญหาอะไร แต่ปัญหาเกิดจากการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

๒. ผลงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษควรจะเป็นเชิงคุณภาพ เช่น คุณภาพของการบังคับคดี การฟ้องร้องคดี หรือมูลค่าความเสียหาย เป็นต้น

๓. กรมสอบสวนคดีพิเศษควรสร้างมาตรฐานสากล คือ ขั้นตอนหรือแนววิธีปฏิบัติที่ประกาศออกไปและเป็นที่ยอมรับของสังคม คือ การศึกษาแผนประทุษกรรม และรวบรวมมาเป็น Best Practices (แนวทางหรือวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่น่าองค์กรไปสู่ความสำเร็จและบรรลุจุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล) ของคดีแต่ละประเภท เป็นโมเดลของการดำเนินคดี ซึ่งจะนำไปสู่ ๒ สิ่ง คือ ๑) การกำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) ว่ามีแนวทางอย่างไร และ ๒) อาชญากรรมประเภทใดบ้างที่เป็นเป้าหมายและอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๔. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องมีการพัฒนาแผนประทุษกรรมให้มีความทันสมัย

๕. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องใช้กลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมาย สร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์

๖. กลยุทธ์ในเรื่องของการบูรณาการ

ซึ่งเมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถสังเคราะห์แนวทางได้ ก็จะทำให้ได้ค่านิยมของลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) – (จ) ที่สร้างขึ้นมาเอง และเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่เป็นที่ยอมรับของสังคม

พันตำรวจโท เซน กาญจนาปัจจ์

ขอยกตัวอย่างเปรียบเทียบคดีความผิดทางอาญาเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติ ในกรณีคดีหนังสือเดินทาง ซึ่งพนักงานสอบสวนหน่วยงานอื่นสามารถทำได้เช่นกัน แต่ที่ผ่านมารกรมสอบสวนคดีพิเศษทำคดีประเภทนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานต่างชาติ

พันตำรวจโท เบญจพล จันทวรรณ

กรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาหลักเกณฑ์การรับเป็นคดีพิเศษ โดยใช้ดุลพินิจที่ยืดหยุ่น และดำเนินคดีโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก ดังนั้นจึงไม่ให้ความสำคัญกับการกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายไว้เป็นข้อพิจารณาในการรับเป็นคดีพิเศษ และขอเสนอมุมมองในเชิงระบบต่อการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการทำคดีพิเศษ ๔ ประการ คือ

๑. กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องปรับเปลี่ยน และปฏิรูปต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือต้องปรับปรุงกลไกในการทำคดีพิเศษให้มีประสิทธิภาพ

๒. กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องปรับปรุงโครงสร้างให้เอื้อต่อการทำงานเป็นทีม ทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน

๓. กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องจัดทำข้อมูล ทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเชิงระบบ

๔. กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องพัฒนาข้อมูลสำหรับการใช้อำนาจให้มีประสิทธิภาพในเชิงระบบ

พันตำรวจตรี สุรียา สิงหมงคล

ขอเชิญพันตำรวจตรี วรรณ ศรีล้ำ สรุปลักษณะเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

พันตำรวจตรี วรรณ ศรีล้ำ

ความเห็นโดยสรุปของผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ง) ที่สำคัญส่วนใหญ่จะเป็นการอภิปรายแบบยกตัวอย่าง มีดังนี้

๑. ท่านฐิติราช ให้ความเห็นโดยยกตัวอย่างการทำงานของกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ในการจำแนกผู้ทรงอิทธิพล ว่า สามารถจำแนกกลุ่มผู้มีอิทธิพลออกเป็น ๓ วง ด้วยกัน คือ วงที่ ๑ เป็นวงเชื่อมโยงหลายจังหวัดข้ามภาค วงที่ ๒ เชื่อมโยงหลายจังหวัดในเขตภาค และวงที่ ๓ เชื่อมโยงหลายอำเภอในเขตจังหวัดเดียวกัน

๒. ท่านสุวีระ ให้ความเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษควรดำเนินคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน เนื่องจากเป็นการดำเนินคดีในส่วนกลาง ซึ่งจะให้นำบุคคลที่เกี่ยวข้องออกมาออกพื้นที่ และจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว และในประเด็นเรื่อง มาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงาน

สอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา นั้น ควรปรับจากคำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” เป็นคำว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม”

๓. ท่านทวิ ให้ความเห็นว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษควรรับคดีที่เกี่ยวกับผู้ทรงอิทธิพลในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งให้เหตุผลคล้ายกับพลตำรวจโท สุวิระ ทรงเมตตา

พันตำรวจโท มนตรี บุญโยธิน

ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ง) ในประเด็นผู้ทรงอิทธิพล นั้น เห็นว่า หากเป็นข้าราชการในระดับผู้เชี่ยวชาญ หรือระดับซี ๙ เดิม ขึ้นไป หรือพนักงานของรัฐที่เทียบเท่าข้าราชการระดับ ๙ ขึ้นไป และบุคคลทั่วไปที่มีทรัพย์สินหรือกิจการหรือการดำเนินการของธุรกิจไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ถือว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้มีอิทธิพล

พันตำรวจโท พเยาว์ ทองเสน

ขอเสนอความเห็นเป็นภาพรวมว่า

๑. คดีพิเศษที่ซึ่งเข้าโดยช่องทางมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๒) นั้น มีคณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้พิจารณาจึงไม่มีปัญหาเรื่องการโต้แย้ง หรือเรื่องความไม่เหมาะสม แต่การรับคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) นั้น หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะพบว่า เนื่องจากพนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ดำเนินการ เพราะอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเป็นเรื่องที่พนักงานสอบสวนสำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ก) - (จ) นั้นในขณะนี้ยังไม่สามารถทำให้มีความชัดเจนได้ แต่การไม่ชัดเจนอย่างนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมา คือ มีการเลือกที่จะรับคดีพิเศษโดยไม่เหมาะสม และอาจจะมีกรณีการปฏิเสธคดีที่ควรจะได้รับเป็นคดีพิเศษ

๓. ควรจะมีระเบียบที่ชัดเจนรองรับคณะกรรมการกลั่นกรอง ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาการใช้ดุลพินิจในการรับเป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

๔. การกำหนดปริมาณหรือมูลค่าความเสียหายเพื่อจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับเป็นคดีพิเศษ นั้นควรกำหนดตามความเหมาะสม เนื่องจากมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

๕. การรับคดีพิเศษไม่ควรจะรับเนื่องจากตามกระแสสังคม หรือตัวชี้วัด แต่ควรรับเป็นคดีพิเศษ เนื่องจากมีเหตุผลอย่างเหมาะสม เช่น พนักงานสอบสวนอื่นไม่สามารถดำเนินการได้

พันตำรวจโท ประจวบ วงศ์สินิล

ประเด็นเรื่องลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมนั้น เห็นว่า เป็นกรณีที่มีในความผิดทางอาญานั้นมีคนต่างด้าวเป็นผู้กระทำความผิด และมีความเชื่อมโยงไปถึงต่างประเทศ ส่วนประเด็นเรื่องลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคแรก (๑) (ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน นั้น เห็นว่า หากคดี

ความผิดทางอาญานั้นมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ร่วมกระทำผิด หรือ กลุ่มบุคคลที่ไปสัมพันธ์หรือมี
บารมีกับข้าราชการเป็นผู้ร่วมกระทำผิด และสุดท้ายเห็นว่า อาชญากรรมที่มาจากผู้มีอิทธิพลจะเป็น
สาเหตุของอาชญากรรมอื่น ๆ อีกหลายประเภท และหากสามารถปราบปรามผู้มีอิทธิพลได้ จะมีต่อ
ความสงบเรียบร้อยเป็นอย่างมาก

พันตำรวจตรี สุรียา สิงห์มงคล

ผู้มีอิทธิพล คือ ระบบอุปถัมภ์

ประธานในที่ประชุม กล่าวปิดการสัมมนา : ในนามคณะทำงานโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง
“การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ขอขอบคุณคณะผู้บริหารกรม
สอบสวนคดีพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ และทีมงานทุกท่านที่ได้กรุณานำเสนอข้อมูลและ
แนวคิดเพื่อจะได้ปรับปรุงการทำงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษให้ดีขึ้น และขอปิดการประชุม
ขอขอบคุณครับ

สรุปสาระสำคัญการสัมมนากลุ่มเจาะจง
เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ”
ตามโครงการศึกษาวิจัย
เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ”

๑. การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่โดยตรงนั้น กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) คือคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษหรือ กคพ. โดยแต่กล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งจากการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ ประเด็นที่สำคัญในการพิจารณาคือความซับซ้อนของคดี ความซับซ้อนในการดำเนินคดี ความยุ่งยากในการพิจารณา การสืบสวน สอบสวน จะต้องมีส่วนขั้นตอนในการสืบสวน สอบสวน และรวบรวมหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ ในส่วนนี้ไม่ได้มีการระบุว่ารุนแรงระดับไหนถึงจะมองว่าเป็นคดีพิเศษ แต่หากคดีนั้นส่งผลต่อความมั่นคง และศีลธรรมอันดีของประชาชน ควรจะมีการดำเนินการโดยรวดเร็ว และให้เขียนชัดเจนว่าคดีเกี่ยวกับการก่อการร้ายหรือคดีเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษรับไปดำเนินการ จะได้ไม่ต้องเกิดความลังเลสงสัยระหว่างตำรวจกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม เช่น คดีหลบเข้าเมืองของอุกฤษฏ์ หรือโรฮิงญา คดีค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งการตีความเรื่องการกระทำความผิดข้ามชาติ**ที่สำคัญ** หมายถึงคดีนั้นเป็นคดีใหญ่ เป็นคดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยอาจจะยึดโยงกับ (ข) กล่าวคือ ต้องเป็นคดีการกระทำความผิดข้ามชาติที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมของประชาชน ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน เป็นการใช้อำนาจในการสืบสวน สอบสวน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

๒. คดีพิเศษมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) คือ คดีที่นอกเหนือจากกลุ่มที่ ๑ คือ ไม่ใช่คดีพิเศษตาม มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ให้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษสามารถมีมติ ๒ ใน ๓ ให้คดีอาญา อะไรก็ได้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งเมื่อมีมติแล้วผลในทางกฎหมายก็เหมือนกับคดีตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) โดยการนำเรื่องเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษต้องปฏิบัติตามประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ ซึ่งผู้ที่มีสิทธิร้องขอ ประกอบด้วย ๓ กลุ่มบุคคล ได้แก่ (๑) กรรมการคดีพิเศษ ซึ่งหมายความรวมถึงอธิบดีกรมสอบสวนคดี พิเศษที่เป็นคณะกรรมการคดีพิเศษโดยตำแหน่ง (๒) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา และ (๓) ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งหากเป็นกลุ่มที่ (๒) และ (๓) เป็น ผู้ร้องขอ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในประกาศดังกล่าวที่กำหนดให้ต้องผ่านคณะกรรมการคดีพิเศษ เพื่อกลั่นกรองก่อน แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการคดีพิเศษตาม (๑) เสนอเรื่องเอง ถือว่าเป็นเรื่องที่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษโดยตรง

ข้อเสนอแนะในการสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ

๑. จากการวิเคราะห์ถึงปัญหาทราบว่า การตรากฎหมายเกี่ยวกับคดีพิเศษในปัจจุบันมีความ ครอบคลุมแล้ว แต่ควรจะมีการปรับปรุงกระบวนการใช้ดุลพินิจในการตีความคดีพิเศษ เปิดช่องทางให้ ยึดหยุ่นในการสืบสวน สอบสวน รวมถึงเพิ่มอำนาจในการสอบสวนในการค้นหาหลักฐาน การสืบสวน สอบสวนที่มีระยะเวลาสั้น มีการแฝงตัวสืบสวน สอบสวน ที่ต้องใช้ระยะเวลาและทีมงานที่มีความ เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้หลักฐานและจับกุมผู้กระทำผิดรายใหญ่

๒. ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความคิดเห็นตรงกันว่า มาตรา ๒๑ เป็นจุดแข็งของกรมสอบสวนคดี พิเศษ ควรมีการปรับปรุงกระบวนการในการดำเนินงานให้มีบูรณาการร่วมกับหน่วยงานต่างๆ มากขึ้น แบ่งให้ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการ แต่ไม่ควรแบ่งอย่างเด็ดขาด แต่สามารถสนับสนุนข้อมูล หรือสนับสนุนการดำเนินงานจับกุม หรือการสืบสวน สอบสวน โดย ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน คือการจับกุมคนผิดมาลงโทษ บรรเทาความเดือนร้อน และเสียหายให้กับผู้เสียหาย และผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากคดีโดยตรง

๓. การใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกคดีพิเศษที่มองเรื่อง volume ปริมาณผู้เสียหาย หรือ ปริมาณความเสียหายซึ่งแม้จะมีการยกเลิกไปแล้วแต่ควรจะเป็นอีกหนึ่งเหตุผลที่พิจารณาเป็นคดีพิเศษ เช่น หากเกิดความเสียหายกับประชาชนส่วนใหญ่ เกิดความเสียหายในปริมาณมากการสืบสวน สอบสวน หรือการสืบหาหลักฐานก็ควรจะมีมากตาม รวมถึงอาจจะมีข้อข้องในการดำเนินการ ซึ่ง ควรจะพิจารณาในปัจจุบันด้วย

๔. นอกจากประเภทคดีอาญาตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)(ก) - (จ) ผู้เข้าร่วมสัมมนาเสนอให้ กรมสอบสวนคดีพิเศษรับคดีเหล่านี้เป็นคดีพิเศษ ได้แก่ คดี ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คดีที่มีปัญหาอุปสรรคและพนักงานสอบสวนตำรวจร้องขอให้กรม สอบสวนคดีพิเศษรับเป็นคดีพิเศษ คดีที่ผู้บังคับบัญชาของตำรวจ หรือตำรวจเป็นคู่กรณี คดีความอาญา ที่เกิดมีการร้องฟื้นคดีขึ้นมาใหม่ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานนี้จะทำให้ พนักงานสอบสวนในพื้นที่สามารถ ดำเนินงานได้ผลดี พยานมีความสบายใจในการให้ปากคำกับส่วนกลางมากกว่า และทำให้ประชาชนมี ทางเลือกและใช้ประโยชน์จากกระบวนการยุติธรรมเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษควรดำเนินการทั้งกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างความเป็นกลาง ประสานงานทั้งส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ลดปัญหาผู้ทรงอิทธิพลต่าง ๆ เป็นต้น

๕. ควรมีมาตรการในการควบคุมไม่ให้นักการเมือง ผู้มีอิทธิพลเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเชื่อมั่นของหน่วยงาน

๖. การวินิจฉัยว่าจะรับเป็นคดีพิเศษหรือไม่ จะต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้แต่งตั้ง และเห็นว่าคณะกรรมการควรมีตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบคณะกรรมการด้วย ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องรับหรือไม่รับตั้งแต่แรกในชั้นสืบสวน เพื่อความรวดเร็ว และความชัดเจนในการดำเนินงาน

๗. การดำเนินงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษควรจะมีเรื่องความรวดเร็วในการสืบสวนสอบสวนคดี เพิ่มเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญงานในการสืบสวน สอบสวน การดำเนินงานที่เป็นขั้นตอน มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย และการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ที่ชำนาญงานในแต่ละสาขาอยู่แล้ว





ภาพการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะรูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 1
เรื่อง “การสังเคราะห์ลักษณะเฉพาะของคดีพิเศษ”
เมื่อวันจันทร์ที่ 27 กรกฎาคม 2558
ณ ห้องทิวลิป โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร



ภาพการประชุมสัมมนากลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะรูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” ครั้งที่ 2
เรื่อง “ความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ”
วันอังคารที่ 24 พฤษภาคม 2559 เวลา 08.30 – 16.30 น.
ณ ห้องปีปี 202 ชั้น 2 โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ



ภาพการประชุมสัมมนาในกลุ่มเจาะจง (Focus group) ตามโครงการวิจัย
เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ”
ครั้งที่ 3

เรื่อง “การประเมินความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ :
กรณีศึกษาคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม”

วันจันทร์ที่ 26 ธันวาคม 2559 เวลา 09.00 – 14.30 น.

ณ ห้องบีบี 206 ชั้น 2 โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ



ภาพการประชุมสัมมนานำเสนอผลการศึกษาวิจัยต่อสาธารณะ ตามโครงการวิจัย เรื่อง “การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ” เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2560 เวลา 08.30 – 15.45 น. ณ ห้องบีบี 204 ชั้น 2 โรงแรมเซ็นทรา บาย เซ็นทารา ศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ กรุงเทพฯ

ประวัติหัวหน้าโครงการวิจัย วิชา ไซยสาร

การศึกษา/อบรม

- ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- หลักสูตรประกาศนียบัตรนักการเมืองยุคใหม่ สถาบันพระปกเกล้า
- หลักสูตรประกาศนียบัตรธรรมาภิบาลของผู้บริหารระดับกลาง สถาบันพระปกเกล้า
- หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- หลักสูตรเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและหลักสูตรพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตำแหน่งหน้าที่ในราชการ

- พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ สถาบันพัฒนาการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม

งานวิชาการ/บทความ

- หนังสือและบทความทางวิชาการ เผยแพร่ต่อสาธารณะ เช่น
 - (๑) สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ (สำนักพิมพ์นิติธรรม)
 - (๒) การเลือกตั้งกับการเมืองยุคใหม่ (สำนักพิมพ์นิติธรรม)
 - (๓) การเมืองภาคประชาชน : พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (สำนักพิมพ์เมฆขาว)
 - (๔) ประเมินผลการบังคับใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ (รัฐสภาสาร)
 - (๕) พระมหากษัตริย์นักประชาธิปไตย (วารสารสถาบันพระปกเกล้า)
 - (๖) สถานภาพและบทบาทหน้าที่ขององค์กร : จากทนายแผ่นดิน ... ถึงองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (รัฐสภาสาร)
 - (๗) สำคัญว่าด้วยพรรคการเมือง รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (รัฐสภาสาร)
 - (๘) Corporate Social Responsibility (CSR) และ Social Enterprise (SE) ปัจจัยแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน (รัฐสภาสาร)

งานวิจัย

- ทูสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า
 - (๑) โครงการวิจัย เรื่อง การวิจัยประเด็นหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญ : สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมือง
 - (๒) โครงการวิจัย เรื่อง การเมืองภาคพลเมือง: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐

- **ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**
 - (๑) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ
 - (๒) โครงการวิจัย เรื่อง การสำรวจทัศนคติของนักการเมืองที่มีต่อการทำงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- **ทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ สำนักงานกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม**
 - (๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ของคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาสในยุคหลอมรวมเทคโนโลยี
- **ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม**
 - (๑) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ
- **หัวหน้าโครงการวิจัย/นักวิจัย ในโครงการวิจัยต่าง ๆ เช่น**
 - (๑) โครงการศึกษาและประเมินความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการดำเนินงานของสำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานอัยการสูงสุด)
 - (๒) แนวทางการพัฒนาระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานอัยการสูงสุด)
 - (๓) การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญาเสพติด สำนักงานอัยการสูงสุด (สำนักงานอัยการสูงสุด)
 - (๓) โครงการวิจัย เรื่อง การสำรวจทัศนคติของนักการเมืองที่มีต่อการทำงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.
 - (๔) โครงการวิจัยเกี่ยวกับมูลค่าและประโยชน์ของงานและผลงานจากการเลี้ยง และใช้สัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ)
 - (๕) การพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ: กรณีศึกษาการทำความเข้าใจทางคดี
 - (๖) การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับค่านิยม

ผลงานวิจัยที่ได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่น กระทรวงยุติธรรม

หัวหน้าคณะผู้ศึกษา คณะผู้ศึกษา โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นต่อการสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัย ระดับชมเชย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ไม่มีรางวัลดี และรางวัลดีเด่น) (๒) โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสืบสวนและสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัยระดับดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (ไม่มีรางวัลดีเด่น) และ (๓) โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัยระดับดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (ไม่มีรางวัลดีเด่น)

ประวัตินักวิจัย วรวุฒิ รักษาวงศ์

การศึกษา/อบรม

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- หลักสูตรเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและหลักสูตรพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตำแหน่งหน้าที่ในราชการ

- พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ (คณะทำงานวิเคราะห์ข้อมูลด้านการข่าว ศูนย์ปฏิบัติการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม)

งานวิจัย

- **ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม**
 - (๑) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ
- **นักวิจัย/ผู้ช่วยนักวิจัย ในโครงการวิจัยต่าง ๆ เช่น**
 - (๑) การพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ: กรณีศึกษาการทำความเข้าใจทางคดี
 - (๒) การศึกษาวิเคราะห์เพื่อพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ค้ามนุษย์

ผลงานวิจัยที่ได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่น กระทรวงยุติธรรม

คณะผู้ศึกษา โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นต่อการสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัย ระดับชมเชย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ไม่มีรางวัลดี และรางวัลดีเด่น)

(๒) โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสืบสวนและสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัยระดับดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (ไม่มีรางวัลดีเด่น) และ

(๓) โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัยระดับดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (ไม่มีรางวัลดีเด่น)

ประวัตินักวิจัย อดิเรก คิตรธรรมรักษา

การศึกษา/อบรม

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก
- หลักสูตรเจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการ
- หลักสูตรพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

ตำแหน่งหน้าที่ในราชการ

- ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการ สำนัก ปฏิบัติราชการประจำสำนักงานรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ๒) กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม

งานวิจัย

- **ทุนสนับสนุนจากสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม**
 - (๑) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความคุ้มค่าของการดำเนินคดีพิเศษ
- **นักวิจัย/ผู้ช่วยนักวิจัย ในโครงการวิจัยต่าง ๆ เช่น**
 - (๑) การพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ: กรณีศึกษาการทำความเห็นทางคดี
 - (๒) ความเชื่อมั่นต่อการสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ผลงานวิจัยที่ได้รับรางวัลผลงานวิจัยดีเด่น กระทรวงยุติธรรม

คณะผู้ศึกษา โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นต่อการสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัย ระดับชมเชย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ไม่มีรางวัลดี และรางวัลดีเด่น)

(๒) โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการสืบสวนและสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัยระดับดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ (ไม่มีรางวัลดีเด่น) และ

(๓) โครงการวิจัย เรื่อง ความเชื่อมั่นในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับรางวัลผลงานวิจัยระดับดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (ไม่มีรางวัลดีเด่น)

ประวัตินักวิจัย นันทพล เพชรากุล

การศึกษา/อบรม

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
- หลักสูตรเจ้าหน้าที่คดีพิเศษและหลักสูตรพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตำแหน่งหน้าที่ในราชการ

- พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ กลุ่มคดีความเห็นแย้ง กรมสอบสวนคดีพิเศษ
กระทรวงยุติธรรม
-

