



รายงานการศึกษากลุ่ม

(Group Report)

เรื่อง ปัญหาการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัว

กรณีศึกษา : การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

จัดทำโดย กลุ่มสิงโต

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ 3

สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม

ประจำปี 2555

รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Report)

เรื่อง ปัญหาการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัว
กรณีศึกษา : การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

จัดทำโดย กลุ่มสิงโต

- | | |
|------------------|-----------------|
| 1. นายแพทย์สมภาพ | สังคุตแก้ว |
| 2. นายदनัย | วิจารณ์ |
| 3. นายพนิชพงศ์ | วชิรเสรีชัย |
| 4. พ.ต.ต.วรรณัน | ศรีล้ำ |
| 5. นายปรีทัศน์ | เจริญสิทธิ์ |
| 6. นายศรัณย์ | ต้นทลีลา |
| 7. นางอำพร | พิทักษ์โสภณ |
| 8. นางสาวศมาภา | สุทธิณพ |
| 9. นางสินี | สังข์ขาว ภมรกุล |
| 10. นางบุษศา | ประพันธ์ |

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ 3
สถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม
ประจำปี 2555

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษานี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงปัญหาการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสอบสวน คดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการให้บุคคลใดจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางเพื่อเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษและผลของความคุ้มครองทางกฎหมาย และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสืบเนื่องจากปัญหาการ บังคับใช้มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ในการที่กรมสอบสวน คดีพิเศษขอให้กรมการปกครองจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางเพื่อใช้ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ

ในการศึกษา ได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพใน ๒ ระดับ กล่าวคือ ระดับปฐมภูมิ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาจำนวน ๓ กลุ่ม ได้แก่กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ กลุ่มบุคลากรจากกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายมาตรา ๒๗ และกลุ่มบุคลากรจากกรมการปกครองที่เป็นผู้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง ส่วนระดับทุติยภูมิ เป็นการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับการยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่าเทคนิค“อำพรางตัว” (Undercover) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นการปฏิบัติการที่ลับที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเทคนิคที่จำเป็นในการสืบหาและการสืบสวนในคดีอาญาที่สำคัญที่ใช้กันทั้งในประเทศและต่างประเทศ และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ โดยมาตรา ๒๗ เป็นเรื่องเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal instrument) ในการสืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษ ในการขอให้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชน อำพรางตามมาตรานี้ มิใช่การขอมิบัตรประจำตัวประชาชน แต่เป็นการจัดทำ “เอกสารหรือหลักฐาน” เพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่ใช้เทคนิคและระบบข้อมูลของกรมการปกครอง จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน และมาตรา ๒๗ วรรคสอง มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้จัดทำเอกสารหลักฐานแล้ว โดยปัญหาในการบังคับใช้มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ต่อกรณีการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางนั้น พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและการตีความกฎหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ออกตามความในมาตรา ๒๗ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความคุ้มครองที่ไม่ชัดเจน ประการหนึ่ง และเป็นปัญหาทางเทคนิคในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางอันเกิดจากระบบบัตรประชาชนแบบอเนกประสงค์ อีกประการหนึ่ง

ข้อเสนอแนะสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจและความคุ้มครองทางกฎหมายของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แก่เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปรับปรุงข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษในเรื่องความคุ้มครองให้ชัดเจนขึ้น ควรมีการพิจารณานำบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ มาสนับสนุนค่าใช้จ่ายแก่บุคลากรกรมการปกครองที่สนับสนุนการดำเนินการตามมาตรา ๒๗ และควรร่วมกันในการดำเนินการวางระบบงานและเทคโนโลยีร่วมกันเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้สนับสนุนด้านงบประมาณ

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำรายงานวิจัยของหลักสูตรการบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง รุ่นที่ ๓ ของสถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เรื่อง “ปัญหาการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัว กรณีศึกษา: การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง” ในครั้งนี้สำเร็จได้ เนื่องจากบุคคลหลายท่านได้กรุณาช่วยเหลือให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ คำปรึกษาแนะนำ ข้อคิดเห็น และกำลังใจอย่างมากมาย

กลุ่มสิ่งโต ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจโท เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และคณาจารย์ที่ปรึกษา ที่ช่วยพิจารณาและให้คำปรึกษางานวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณท่านวิทยา สุริยะวงศ์ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม ท่านศิวกร คุรุตันเวช ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม และคณะ ที่กรุณาให้พวกเรามีโอกาสเข้ามารับการอบรมและดูแลพวกเราเป็นอย่างดี ตลอดการอบรมในหลักสูตรที่มีประโยชน์อย่างยิ่งในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ คณะวิทยากรทุกท่านในหลักสูตร “การบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง” รุ่นที่๓ ที่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานในกระบวนการยุติธรรม ที่ไม่สามารถหาอ่านได้จากตำราเล่มไหนในช่วงเวลาสั้นในการให้ความรู้และแนวคิดที่ดีแก่พวกเรา

ขอขอบพระคุณท่านธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ พันเอกปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชี่ยวชาญ) ท่านวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมาย ประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และท่านเปรมศักดิ์ กิรานนท์ ผู้อำนวยการส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ที่กรุณาสละเวลาและให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกในการให้โอกาสกลุ่มสิ่งโตเข้าสัมภาษณ์ เพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญอันทำให้งานวิจัยในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ชาว “ยธก 3” ทุกท่านที่ให้ความเป็นกันเอง ช่วยเหลือกัน และร่วมอบรมกันมาตลอดหลักสูตรอันอบอุ่น จนทำให้พวกเราประสบความสำเร็จในหลักสูตรดังกล่าวนี้

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณครอบครัวของพวกเราทุกคนที่เป็นกำลังใจ ให้พวกเรามาโดยตลอด จนการอบรมในหลักสูตรนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๑.๓ ขอบเขตการศึกษา	๒
๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา	๓
๑.๕ นิยามศัพท์	๓
บทที่ ๒ กรอบแนวคิดในการศึกษา และวิธีการศึกษา	๔
๒.๑ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา : กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๔
๒.๒ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา : บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๓ ผลของการคุ้มครองทางกฎหมาย	๒๙
๒.๔ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	๓๑
๒.๕ วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล	๓๑
๒.๖ วิธีการวิเคราะห์และประมวลผล	๓๒
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๓๓
๓.๑ ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ	๓๓
๓.๒ บทวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก	๔๖
๓.๓. ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ	๔๘
๓.๔ บทวิเคราะห์	๕๔
บทที่ ๔ : สรุปและข้อเสนอแนะ	๕๖
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๕๖
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๕๘
บรรณานุกรม	๖๐
ประวัติผู้จัดทำรายงานทางวิชาการ	๖๑
ภาคผนวก	๗๓

บทที่ ๑

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานয়รัฐมนตรี และกลุ่มป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ กระทรวงการคลัง ดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญา กรณีนิติบุคคลรายหนึ่งมีพฤติการณ์ประกอบธุรกิจที่เข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.๒๕๖๗ อันเป็นคดีความผิดทางอาญาที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยในการประชุมร่วมกันของหน่วยงานข้างต้น ที่ประชุมมีมติให้ส่งเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษไปเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารพาณิชย์โดยใช้ชื่ออำพราง พร้อมใช้วิธีการแฝงตัวตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๒๗ เพื่อสมัครเป็นสมาชิกและหาหลักฐานประกอบการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งจำเป็นต้องจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางที่มีฐานข้อมูลในระบบการทะเบียนราษฎรเพื่อป้องกันการตรวจสอบย้อนกลับ แต่ปรากฏว่ากรมการปกครองมีหนังสือแจ้งว่าตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๖๖ มาตรา ๕ กำหนดให้ผู้ที่จะมีบัตรได้ต้องมีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๗๐ ปีบริบูรณ์ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน เว้นแต่จะเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยปัจจุบันเป็นการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเนกประสงค์ (Smart Card) ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งผู้ถือบัตรต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล วันเดือนปีเกิด รูปถ่าย ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านในขณะยื่นคำขอ และเลขประจำตัวประชาชนพิมพ์ในบัตร ทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิมพ์ลายนิ้วมือ กำหนดเลขหมายคำขอ เลขที่อนุญาตให้ทำบัตรและรูปถ่ายผู้ขอทำบัตร นำไปจัดเก็บไว้ในฐานข้อมูลทะเบียนบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์บนแถบบันทึกข้อมูล (IC Chip) เป็นข้อมูลทางทะเบียนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบพิสูจน์ตัวผู้ถือบัตรผ่านเครื่องอ่านบัตร (Card Reader) ซึ่งขณะนี้กรมการปกครองได้อนุญาตให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนนำเครื่องอ่านบัตรดังกล่าวไปใช้งานเป็นจำนวนมากเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้นหากมีการนำบัตรประจำตัวประชาชนที่ปลอมแปลงขึ้นไว้ใช้หรืออ้างแสดงจะทำให้ตรวจสอบพบได้โดยง่ายว่าเป็นบัตรปลอม จึงเห็นว่าการออกบัตรประจำตัวประชาชนเพื่ออำพรางสถานะบุคคลจะทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายตามมาได้

ฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชน เป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญทางการทะเบียนราษฎร ในการระบุถึงสถานภาพของบุคคลในทางกฎหมายและเป็นข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมของบุคคลที่จะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น รวมทั้งนิติกรรมหรือการดำเนินการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ซึ่งในการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรม หรือความผิดที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับผู้ทรงอิทธิพล พยานหลักฐานที่พิสูจน์ความผิดส่วนใหญ่จะอยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิด ช่องทางสำคัญประการหนึ่งที่จะเข้าถึงพยานหลักฐานดังกล่าว จำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ที่มีการแฝงตัวเป็นบุคคลอื่นเพื่อเข้าไปอยู่กับกลุ่มอาชญากรและนำพยานหลักฐานที่ได้มาดำเนินคดี กรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ หมวดที่ ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ มาตรา ๒๗ ได้กำหนดให้ในกรณีที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวน

สอบสวนตามข้อบังคับที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด และกำหนดให้การจัดทำเอกสารและหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มบุคคลใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ และเนื่องจากมาตรการในการแฝงตัวและการจัดทำเอกสารหลักฐานอำพรางเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่จะทำให้การดำเนินคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีพิเศษที่มีการกระทำความผิดที่ซับซ้อน หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมที่พยานหลักฐานส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น หากการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการแฝงตัวและการจัดทำเอกสารหลักฐานอำพราง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง ไม่สามารถดำเนินการได้อันเกิดจากประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายในมุมมองที่แตกต่างกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในคดีพิเศษขาดประสิทธิภาพ จึงสมควรศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัวเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางอย่างละเอียดและเป็นระบบ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการให้บุคคลใดจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เพื่อเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือ กลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาผลของความคุ้มครองตามกฎหมายต่อผู้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการให้บุคคลใดจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เพื่อเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษามาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องในประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการขอให้กรมการปกครองส่วนกลางจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง และผลของความคุ้มครองตามกฎหมายต่อผู้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางตามมาตราดังกล่าว

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูล มุ่งศึกษาขอบเขตผู้ให้ข้อมูลจำนวน ๓ กลุ่ม คือผู้ยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ บุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และบุคลากรของกรมการปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษานี้จัดทำขึ้นในช่วงระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม ๒๕๕๕

๑.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

บุคคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทราบและเข้าใจถึงอำนาจตามกฎหมายของ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางเพื่อ ประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งความคุ้มครองตามกฎหมายต่อผู้จัดทำบัตรประจำตัว ประชาชนอำพราง ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ อันจะทำให้ การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

๑.๕ นิยามศัพท์

๑.๕.๑ “บัตรประจำตัวประชาชนอำพราง” หมายถึง บัตรประจำตัวประชาชนที่ถูกจัดทำขึ้น เป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการแฝงตัวเข้าไปในองค์กร สำหรับการสืบสวนสอบสวนในกรณีพิเศษ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

๑.๕.๒ “ผู้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง” หมายถึง เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ส่วนกลางที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายขอให้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำ พรางขึ้นเป็นกรณีเฉพาะ

๑.๕.๓ “การแฝงตัว” หมายถึง การดำเนินการเพื่ออำพรางสถานภาพที่แท้จริงเกี่ยวกับบุคคล เพื่อให้เห็นเป็นอย่างอื่น

บทที่ ๒ กรอบแนวคิดในการศึกษา และวิธีการศึกษา

๒.๑ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา : กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

มาตรา ๕ กำหนดให้ผู้ที่จะขอมีบัตรได้ต้องมีสัญชาติไทย มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๗๐ ปีบริบูรณ์ และมีชื่อในทะเบียนบ้าน เว้นแต่จะเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒.๑.๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒๐ กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

สถาบันการเงินต้องทำความรู้จักลูกค้า และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Know You Customer/ Customer Due Diligence: KYC/CDD) โดยต้องจัดให้ลูกค้าซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาอย่างน้อยต้องแสดงข้อมูลและหลักฐาน

๒.๑.๓ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐ (๕) และมาตรา ๒๗ ได้แสดงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ไว้ว่า

“ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่มีสภาพบังคับเหนือบทกฎหมายทั่วไปเพื่อประโยชน์การดำเนินคดีอาญาตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ อันเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ โดยกำหนดให้ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด นอกจากนี้ ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังกำหนดบทคุ้มครองผู้ที่มีหน้าที่จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ บทกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการกระทำการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีอาญาที่มีผลเป็นการตัดอำนาจบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามการกระทำบางประการเพื่อเป็นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ นอกจากนี้ ในมาตราดังกล่าวกำหนดให้ “บุคคลใด” มีหน้าที่จัดทำเอกสาร หลักฐาน หรือแฝงตัว ซึ่ง “บุคคล” ในมาตรานี้เป็นความหมายอย่างกว้าง อันได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ทั้งของรัฐและเอกชน เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายให้ดำเนินการ ซึ่งการมอบหมายให้ดำเนินการนั้นเป็นสภาพบังคับ

ที่ผู้รับมอบหมายต้องปฏิบัติในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย กรณีที่ไม่ปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอาจเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๒.๑.๔ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๑ กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

มาตรา ๔๑ ประกอบประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. ๗๗/๒๕๕๑ เรื่อง การกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องการรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชน

๒.๒ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา : บทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ นายธาริต เพ็งดิษฐ์, ๒๕๕๕ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน ดังนี้

๑) ความหมายของการสืบสวนสอบสวนไว้ว่า

คำว่า “สืบสวน” ประกอบด้วยคำว่า “สืบ” กับคำว่า “สวน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ คำว่า สืบ หมายถึง แสวงหา, เสาะหา ส่วนคำว่า สวน หมายถึง การฟัง แต่ก็มีผู้สันนิษฐานว่ามาจากคำภาษาเขมรว่า สวร (อ่านว่า ซัว) แปลว่า ถาม อย่างไรก็ตามสำหรับในทางกฎหมายแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๐) การสืบสวน (Investigation) หมายถึง “การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด”

คำว่า “สอบสวน” ประกอบด้วยคำว่า “สอบ” กับคำว่า “สวน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ คำว่า สอบ หมายถึง ตรวจ ทดลอง เปรียบเทียบหรือไล่เลียงเพื่อหาข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตาม สำหรับในทางกฎหมายแล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๑) การสอบสวน (Inquiry) หมายถึง “การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ”

๒) ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวน

จากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบุคคล ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนกับการสอบสวนก็ต่างกัน กล่าวคือ ผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการสืบสวนนอกจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๐) ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗ บัญญัติให้มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้แล้ว คำว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๖) ยังหมายความว่ารวมถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รวมทั้งพศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปรามด้วย ส่วนผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนนั้น คือ “พนักงานสอบสวน” ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๖) หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ทั้งนี้ หากเป็นคดีความผิดอาญาทั่วไปที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักร ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ ได้แก่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป แต่หากเป็นความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยแต่ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๐ ได้แก่ อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน รวมถึง พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดที่ได้รับมอบให้ทำการสอบสวนแทน

อดีตที่ผ่านมาประชาชนทั่วไปจะรู้จักตำรวจโดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ฝ่ายสืบสวนสอบสวนและฝ่ายป้องกันปราบปราม โดยทั้งสองฝ่ายมีจุดมุ่งหมายในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมเหมือนกัน แต่เน้นความสำคัญในหน้าที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายป้องกันปราบปรามนั้นเน้นหนักหน้าที่ไปในทางการป้องกันอาชญากรรมไม่ให้เกิดและจับกุมการกระทำความผิดที่ถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐ ส่วนฝ่ายสืบสวนสอบสวนมีหน้าที่ในการติดตามหาตัวคนร้ายและทรัพย์สินในคดีที่สูญหาย รวมถึงรับแจ้งความร้องทุกข์คดีอาญาเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาสู่กระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากทฤษฎีแบ่งแยกหน้าที่มองว่าการที่ให้ฝ่ายสืบสวนสอบสวนอยู่ด้วยกันนั้นทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มที่จึงได้แยกงานสืบสวนและงานสอบสวนออกจากกัน แต่ภายหลังจากการแยกงานสืบสวนและสอบสวนออกจากกันแล้วยังไม่มีการยืนยันว่ามีประสิทธิภาพดีขึ้น ดังนั้น ในสมัยของ พล.ต.อ.พัชรวาท วงศ์สุวรรณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนออกดำเนินการสืบสวนด้วย

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แม้ตามกฎหมายพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะมีอำนาจทั้งสืบสวนและสอบสวน แต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมิได้เป็นพนักงานสอบสวนทุกคนจะเป็นพนักงานสอบสวนได้จะต้องมีตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นพนักงานสอบสวนได้ เพราะการสืบสวนต่างจากการสอบสวน กล่าวคือ การสืบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานทั้งก่อนการสอบสวน ระหว่างการสอบสวน และภายหลังการสอบสวนก็ได้แล้วแต่กรณี ส่วนการสอบสวนเป็นการดำเนินการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ที่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน และเป็นการดำเนินการภายหลังที่ความผิดอาญาได้เกิดขึ้นแล้ว อันได้แก่ การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ อาจเป็นพยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสาร และการดำเนินการอื่นๆ เช่น การควบคุมผู้ต้องหา การฝากขังผู้ต้องหาต่อศาล เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ แต่พนักงานสอบสวนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้จะไม่มีอำนาจสอบสวนหากไปทำการสอบสวนย่อมถือว่าเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอัยการไม่มีอำนาจฟ้องในคดีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสืบสวนและการสอบสวนกฎหมายจะแบ่งแยกไว้อย่างชัดเจน แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติมักจะยืนยันว่างานสืบสวนไม่สามารถแยกออกจากงานสอบสวนได้ เนื่องจากเป็นงานที่มีลักษณะเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน แต่การมองในลักษณะวิพากษ์ในหลายกรณีกลายเป็นการมองว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติหวนอำนาจเพราะนอกจากจะไม่ได้พัฒนางานสอบสวนอย่างจริงจังแล้ว บุคลากรที่ทำงานด้านการสอบสวนมักไม่ค่อยได้รับการแต่งตั้ง แม้กฎหมายจะบัญญัติให้มีการเลื่อนไหลตามตำแหน่งแต่ดูเหมือนว่าการบริหารงานจะไม่เป็นไปตามกฎหมายเนื่องจากการอ้างเรื่องตำแหน่งการบริหารที่จะทำให้ตำแหน่งทับซ้อนกันกับตำแหน่งบริหาร ทำให้เจ้าพนักงานสอบสวนไม่ได้เลื่อนไหลไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

๓) หลักการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา

การสืบสวนสอบสวนเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการดำเนินคดีอาญา เพราะการสืบสวนสอบสวนมีผลกระทบโดยตรงต่อการสร้างหรือทำลายกระบวนการยุติธรรม (Due Process of Law) สุดแต่ว่าการสืบสวนสอบสวนได้ดำเนินไปโดยถูกต้องสมบูรณ์และชอบธรรมเพียงใด ถ้าการสืบสวนสอบสวนกระทำไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ ขาดหลักการและเหตุผลแล้ว ผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมในชั้นพนักงานอัยการและศาลก็จะดำเนินการให้เกิดความเที่ยงธรรมได้

โดยยาก เพราะการพิจารณาคดีของศาลต้องอาศัยพยานหลักฐานจากการสืบสวนสอบสวนที่ได้รวบรวมไว้เป็นสำคัญ ถ้าการรวบรวมพยานหลักฐานไว้ไม่ดีพอศาลอาจยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยและพิจารณาพิพากษายกฟ้องของโจทก์ปล่อยตัวจำเลยพ้นข้อหาไป ทั้งที่ข้อเท็จจริงจำเลยเป็นผู้กระทำผิด

ในการการสืบสวนสอบสวนจะไม่มีกฎ (Rule) หรือทฤษฎี (Theory) ที่ตายตัว เนื่องจากความจริงแล้วการสืบสวนสอบสวนเป็นเรื่องธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์และเป็นสิ่งที่อยู่ในชีวิตประจำวันของเราตลอดเวลา ซึ่งเกิดขึ้นจากความอยากรู้อยากเห็น คงไม่มีมนุษย์คนใดที่ไม่เคยมีความอยากรู้อยากเห็น จะต่างกันก็มีเพียงพฤติกรรมการอยากรู้อยากเห็นเท่านั้นที่ไม่เหมือนกัน ใครอยากรู้อยากเห็นมากและจริงจังก็จะพยายามที่จะให้รู้ในสิ่งที่อยากรู้จนได้ แม้ไม่เคยมีวิชาความรู้ในการสืบสวนมาก่อน โดยพวกเขาเหล่านั้นจะใช้สามัญสำนึกและวิจารณญาณของตัวเอง ตามที่วิญญูชนทั่วไปพึงค้นคว้า สืบเสาะ จนสามารถรู้ในสิ่งที่อยากรู้นั้นได้ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่จะต้องมีการแข่งขันกัน ไม่ว่าจะในเชิงธุรกิจก็ดี การปฏิบัติงานราชการก็ดี หรือแม้แต่เรื่องการดำรงชีวิตส่วนตัวตามปกติก็ดี จะต้องมีการสืบสวนเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในเชิงธุรกิจเราก็คงจะต้องสืบสวนว่า ภาวการณ์ตลาดเป็นอย่างไร คู่แข่งทางธุรกิจนั้น กำลังจะดำเนินการอะไรที่แปลก เราจำเป็นต้องรู้ เพื่อที่จะหาวิธีการทางธุรกิจให้เท่าเทียมกัน หรือทำอะไรจึงจะได้เปรียบคู่แข่ง ในการปฏิบัติราชการก็เช่นกันเราจำเป็นที่จะต้องสืบสวนให้รู้ว่าประชาชนต้องการอะไร ความรู้สึกหรือทัศนคติของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ เป็นอย่างไร ทำอย่างไรจะให้ประชาชนพอใจ เป็นต้น เช่น ภรรยาจับผิดสามีตนเองได้ว่านอกใจไปมีภรรยาน้อย โดยไม่ต้องไปเรียนวิชาสืบสวนจากที่ไหนมาก่อน นั่นเป็นเพราะภรรยาหลงมีความอยากรู้อยากเห็น สามีไปมีภรรยาน้อยจริงหรือไม่ จะเห็นได้ว่าการสืบสวนอยู่ในชีวิตของเราตลอดเวลา ใครก็ตามหากมีชั้นเชิงในการสืบสวนมากเท่าใดก็จะมีชีวิตที่ได้เปรียบมากเท่านั้น

ทางอาชญวิทยา การสืบสวนสอบสวนยังมีความสำคัญสูงสุด เพราะว่าการสืบสวนสอบสวนเป็นกระบวนการแรกที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน ที่เป็นไปอย่างถูกต้องทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และวิธีการดำเนินการของพนักงานสืบสวนสอบสวน ย่อมเป็นประโยชน์ให้พนักงานอัยการและศาลดำเนินคดีไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม การสืบสวนสอบสวนนั้นถือเป็นชั้นศาสตร์และศิลป์ โดยกล่าวคือ การสืบสวนสอบสวนในลักษณะที่เป็น “ศิลป์” นั้นองค์ประกอบคุณสมบัติส่วนตัวของพนักงานสืบสวนสอบสวนนับเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จ การสืบสวนในลักษณะที่เป็นศาสตร์นั้นพนักงานสืบสวนสอบสวนอาศัยปัจจัยความรู้ในวิชาการแขนงต่างๆ อย่างกว้างขวาง อาทิ นิติเวชวิทยา พิสูจน์หลักฐาน เคมี ฟิสิกส์ จิตวิทยา เป็นต้น

เนื่องจากศาสตร์ (Science) ในโลกปัจจุบัน จำแนกได้เป็น ๒ ประเภท ประเภทแรกคือ ศาสตร์บริสุทธิ์ (Pure Science) หมายความว่า องค์ความรู้ (Knowledge) ที่เป็นจริงทุกกรณี เช่น ความรู้ในเรื่องคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ หรือวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น ประเภทที่สองคือ ศาสตร์ประยุกต์ (Apply Science) หมายถึงศาสตร์ที่บ่งบอกแนวโน้ม (Trend) ที่ควรจะเป็นไป หรือการคาดคะเนแต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นจริงทุกกรณี ฉะนั้น ในองค์ความรู้หรือเรื่องราวใดที่เกี่ยวข้องกับคนให้ถือว่าเป็นศาสตร์ประยุกต์ที่ไม่มีกฎหรือทฤษฎีที่ตายตัว เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของคดีพบว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคนทั้งสิ้น จึงไม่มีกฎหรือทฤษฎีที่ตายตัวมีเพียงแนวโน้มที่ควรจะเป็นโดยอาศัยหลักการของเหตุและผล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการสืบสวนสอบสวนเป็นทั้งศาสตร์บริสุทธิ์และศาสตร์ประยุกต์หรือเป็นทั้งวิทยาศาสตร์ (Science) และศิลปะ (Art) กล่าวคือ เป็นการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคดีให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้แล้วนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์และคาดเดาด้วยการสร้าง

จินตนาการบนพื้นฐานของเหตุและผล โดยตั้งเป็นสมมุติฐานแล้วพิสูจน์ เพราะฉะนั้น ข้อมูลของคดี จึงเป็นปัจจัยอันสำคัญที่สุดในการสืบสวนสอบสวน อาจกล่าวได้ว่าโดยทั่วไปแล้ว “ข้อมูล” หรือ Information จะแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ ๑) ข้อเท็จจริง (Fact) คือ ข้อมูลที่เป็นความจริง ได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นความจริงแล้ว ๒) ข้อสันนิษฐาน (Presumption) คือ ข้อมูลที่คาดเดาเอาเองยังไม่ได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นความจริง ความสามารถในการค้นหาข้อมูลข่าวสารจึงเป็นหัวใจที่สำคัญของการสืบสวนสอบสวน

หลักสำคัญของการสืบสวนสอบสวนก็คือ การรวบรวมข้อมูลเพื่อหาข้อเท็จจริงว่าเป็นอย่างไร การนำข้อมูลมาแยกแยะว่าข้อมูลใดเป็นข้อเท็จจริงข้อมูลใดเป็นข้อสันนิษฐาน ดังนั้น ข้อมูลใดที่เป็นจริงอยู่แล้ว ไม่ต้องพิสูจน์แล้ว จึงเป็นข้อมูลที่มีค่ามากที่สุดที่ผู้ทำงานสืบสวนทั่วไปปรารถนา นอกจากนี้แล้ว ก็ควรที่จะใช้เหตุและผลเป็นตัวนำการสืบสวนสอบสวน เพราะหากเริ่มต้นสืบสวนสอบสวนโดยยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นที่ตั้งแล้วหาพยานหลักฐานมาเทียบเคียงกับตัวบทที่เท่ากับว่า เริ่มต้นทำคดีจากความรู้สึกรู้สึกหรือการคาดเดาของตนเองไม่ใช่เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อหน้า เพราะโดยปกติข้อมูลเริ่มต้นของคดีจะมีน้อยไม่เพียงพอที่จะนำไปเทียบเคียงข้อกฎหมายใด ๆ ได้หากยึดถือข้อกฎหมายเป็นตัวตั้งดังกล่าวผลเสียหายนี้อาจตามมา ตัวอย่างเช่น กรณีมีหนังสือร้องเรียนเข้ามาเป็นกระดาดแผ่นเดียวระบุว่ามีการสมยอมกันในการประกวราคาจ้างเหมาก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียมูลค่าหลายร้อยล้านบาท หากพนักงานสืบสวนสอบสวนมีความเชื่อทันทีว่าน่าจะมีการทำผิดจริงโดยการล่อลวง ดึงนั้น แนวทางสืบสวนจึงมุ่งสู่การพิสูจน์สิ่งผิดปกติของการออกแบบก่อสร้างซึ่งไม่มีทางพิสูจน์ได้ เพราะการก่อสร้างประเภทเดียวกันไม่จำเป็นต้องใช้แบบเดียวกันหรือใช้วัสดุเหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานที่ก่อสร้างและความต้องการใช้งานซึ่งแต่ละพื้นที่ย่อมไม่เหมือนกัน ในที่สุดต้องยุติการสืบสวน เพราะไม่สามารถพิสูจน์อะไรได้ แต่ถ้าใช้เหตุและผลเป็นตัวกำหนดแนวทางการสืบสวนก็อาจสามารถดำเนินคดีได้ โดยการตั้งคำถามแล้วหาคำตอบอย่างง่าย ๆ เช่นว่า ทำไมต้องฮั้ว คำตอบคือต่างฝ่ายต้องการผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน คำถามต่อไปคือ ผลประโยชน์ที่ผู้รับจ้างจะได้รับคืออะไร แล้วผลประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับคืออะไร คำตอบคือ ผู้รับจ้างได้กำไร ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินจากผู้รับจ้าง ฉะนั้น แนวทางที่ควรพิสูจน์เริ่มต้นคือ คุณภาพและปริมาณก่อสร้างว่าคุ้มค่ากับงบประมาณที่เสียไปหรือไม่ หากพบว่างานก่อสร้างไม่คุ้มค่ากับงบประมาณก็อาจสรุปได้ในขั้นต้นเลยว่า น่าจะมีสิ่งผิดปกติ จากนั้นก็กำหนดแนวทางพิสูจน์สิ่งผิดปกติว่าเกิดจากการตรวจรับหรือเกิดจากการฮั้ว โดยเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงานจัดหาต่าง ๆ รวมทั้งการอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อวิเคราะห์ดูว่า เอกสารดังกล่าวมีข้อความที่เบี่ยงเบนไปจากระเบียบคำสั่งของทางราชการหรือไม่ เพราะเหตุใด ทำดังนี้ไปเรื่อย ๆ ตามพยานหลักฐานที่ได้มาในแต่ละขั้นตอน ในที่สุดความจริงก็จะปรากฏ

๔) วัตถุประสงค์และวิธีการสืบสวนสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติว่าจะต้องมีวิธีการสืบสวนอย่างไร บัญญัติแต่เพียงว่า “การแสวงหา...” ซึ่งหมายถึง การกระทำเพื่อที่จะได้พบในสิ่งที่ต้องการพบ เพื่อที่จะได้ทราบในสิ่งที่ต้องการทราบ การแสวงหาอาจกระทำได้ทั้งโดยทางลับและโดยทางเปิดเผย อย่างไรก็ตาม การแสวงหาหลักฐานในการสืบสวนอาจแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ ๑) การแสวงหาโดยไม่เป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด และ ๒) การแสวงหาที่เป็นการกระทำความละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐแทนรัฐในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน เช่น การตรวจค้น ซึ่งโดยหลักผู้สืบสวนไม่มีอำนาจกระทำได้ จะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกระทำและจะต้องกระทำไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

วัตถุประสงค์หรือสิ่งที่ต้องการในการสืบสวนคดีอาญา คือ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงนั้นมีลักษณะเป็นนามธรรม ส่วนหลักฐานนั้นมีลักษณะเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ทั้งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในความหมายของการสืบสวนคดีอาญาแยกออกเป็น ๑) ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก่อนเกิดเหตุ ๒) ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานภายหลังเกิดเหตุ ดังนั้น ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในชั้นสืบสวน อาจนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น เป็นข้อมูลในการวางแผนป้องกันอาชญากรรม และในด้านของกระบวนการสอบสวนโดยใช้เป็นหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ในส่วนของวิธีการสืบสวนนั้น เจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนจำเป็นต้องมีทักษะความรู้ความเข้าใจในวิธีการต่างๆ ที่ดีพอ จึงจะสามารถแสวงหารายละเอียดแห่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอื่นๆ เกี่ยวกับอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบอันจะนำไปสู่ผลสำเร็จในการสืบสวน

วิธีการสืบสวนโดยปกติทั่วไปอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ วิธี คือ

(๑) สัมภาษณ์ซักถามบุคคล (Interview) หมายถึง การพบปะสนทนากันในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งต้องการทราบข้อเท็จจริงจากอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีเทคนิคที่ใช้ในการสนทนาแตกต่างกันตามสถานะของผู้ที่สนทนาด้วย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งหมดจากผู้ถูกสัมภาษณ์แล้วนำมาสังเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากพยานคนอื่นๆ แล้วเก็บข้อมูลไว้ในภายใน

(๒) การเฝ้าสังเกตการณ์ (Observation) หมายถึง การเฝ้าดูเป้าหมายซึ่งอาจเป็นบุคคล ยานพาหนะ หรือสถานที่เพื่อต้องการทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับเป้าหมายนั้น โดยไม่เฝ้าเป้าหมายที่เฝ้าสังเกตนั้นรู้ตัว ทั้งนี้ เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของเป้าหมายว่ามีพฤติกรรมอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานหรือประกอบกับข้อมูลซึ่งแสวงหามาได้โดยการสืบสวนวิธีอื่นต่อไป โดยวิธีการเฝ้าสังเกตการณ์ประกอบด้วย

(๓) การสะกดรอยติดตาม (Surveillance) หมายถึง การติดตามบุคคล ยานพาหนะ หรือสิ่งของโดยไม่ให้ผู้ถูกติดตามหรือผู้พาสิ่งของรู้ตัวว่าถูกติดตาม เพื่อให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับพฤติกรรม ความเคลื่อนไหว ที่อยู่หรือที่หลบซ่อน ซึ่งรวมถึงการติดตามคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปปฏิบัติงานแฝงตัวอยู่ในกลุ่มอาชญากรรม ทั้งนี้ สามารถจำแนกวิธีการสืบสวนสะกดรอยได้ดังนี้คือ สะกดรอยติดตามการเคลื่อนที่ (Moving Surveillance) ได้แก่ การเดินสะกดรอย (Foot Surveillance) และการใช้ยานพาหนะ (Vehicle Surveillance) การเฝ้าจุดประจำที่ (Stationary Surveillance) และการสะกดรอยด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Surveillance)

(๔) การอำพราง (Discover) การปฏิบัติการอำพรางรวมถึงการปลอมแปลงตัวเป็นวิธีการปฏิบัติงานสืบสวนขั้นสูงเพื่อปกปิดวัตถุประสงค์ที่ต้องการในระหว่างที่ค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการสืบสวนจะเสร็จสิ้นจนกระทั่งได้ข้อเท็จจริงตามที่ต้องการหรือมีการจับกุม สามารถช่วยทำให้การสืบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะกับงานสืบสวนระยะยาว (Long Term Investigation)

ส่วนการสอบสวนนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๑) บัญญัติว่า หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งได้แก่ พยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสาร ตลอดจนร่องรอยความสัมพันธ์ระหว่างพยานบุคคล พยานวัตถุ และพยานเอกสารหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการเลือกสรรหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวนเพื่อแปลงเปลี่ยนเป็นพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ กล่าวคือ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและ

พิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาอย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๒ ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจ ดังนี้

(๑) ตรวจตัวผู้เสียหายเมื่อผู้เสียหายนั้นยินยอม ตรวจตัวผู้ต้องหา หรือตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(๒) ค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(๓) หมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(๔) ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมาดังกล่าวใน ๒) และ ๓)

ส่วนการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ การจับ ชั่ง คั้น จำคุก ปลดปล่อยชั่วคราว เป็นต้น

๕) เขตอำนาจการสืบสวนและสอบสวน

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้บัญญัติกำหนดเขตอำนาจในการสืบสวนไว้ แต่ถ้าพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของการเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งต่างๆ แล้วจะพบว่า อำนาจการสืบสวนอาจถูกจำกัดโดยตำแหน่งหน้าที่ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนได้ทั่วราชอาณาจักร เพราะอำนาจหน้าที่ของตำรวจ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๗๐/๒๕๒๙ และ ๙๙๙/๒๕๒๗)

(๒) เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง มีอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งกำหนดให้กรมการอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านของตน ดังนั้น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจทำการสืบสวนได้เฉพาะในเขตอำนาจของตน

(๓) เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามกฎหมายอื่นๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๖) ได้แก่ พศติ เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นๆ ในเมื่อทำการอันเกี่ยวกับการจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องจับกุมหรือปราบปราม เจ้าพนักงานเหล่านี้จึงมีอำนาจทำการสืบสวนได้เพียงขอบเขตอำนาจเท่าที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายในเรื่องนั้นๆ (กฎหมายเฉพาะ)

สำหรับเขตอำนาจการสอบสวนนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรคสาม กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใดโดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้นๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาอยู่ที่อยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน และมาตรา ๑๘ วรรคสี่ กำหนดให้ในเขตท้องที่ใดมีพนักงานสอบสวนหลายคน การดำเนินการสอบสวนให้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าในท้องที่นั้นหรือผู้รักษาการแทน

๖) ความสัมพันธ์ระหว่างการสืบสวนกับการสอบสวน

แม้การสืบสวนและการสอบสวนจะแตกต่างกัน แต่ในความแตกต่างกันระหว่างการสืบสวนกับการสอบสวนนั้น เป็นการแตกต่างกันเพื่อเป้าหมายอันเดียวกัน กล่าวคือ เพื่อการรักษาความ

สงบเรียบร้อยของสังคมด้วยวิธีการทางกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยจึงต้องเรียนรู้ทั้งกระบวนการสืบสวนและกระบวนการสอบสวนแล้วนำผลที่ได้จากกระบวนการทั้งสองมาเอื้อประโยชน์ ส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อประโยชน์สูงสุด คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม

การสืบสวนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการสอบสวนทั้งก่อนและหลังการกระทำความผิด กล่าวคือ การสืบสวนก่อนเกิดเหตุเป็นการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ดังนั้น เมื่อได้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานสำคัญที่สามารถแปลเปลี่ยนเป็นพยานหลักฐานทางคดีอาญาซึ่งเป็นจุดประสงค์หลักของการสอบสวนนั่นเอง การสอบสวนจะสำเร็จบริบูรณ์ได้ตามความมุ่งหมายจำเป็นต้องอาศัยการสืบสวนหาพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งความผิด หากการสอบสวนกระทำไปโดยปราศจากการสืบสวนที่ดีแล้ว ความหวังที่จะให้เกิดความสำเร็จในการสอบสวนย่อมเป็นการยาก

๓) เทคนิคพิเศษของการสืบสวนสอบสวน

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหา การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการสืบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขหรือแบบพิธีเกี่ยวกับการสืบสวนไว้โดยเฉพาะแต่ให้หน่วยงานออกคำสั่งเป็นการภายใน ส่วนการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามความผิดที่กล่าวหาเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำผิดมาฟ้องลงโทษ วิธีการที่จะให้มาซึ่งพยานหลักฐานต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และสามารถรับฟังลงโทษได้ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษและตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ ประเทศไทยก็ได้มีการนำเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษบางประการมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทมาในระดับหนึ่งแล้ว ได้แก่

(๑) การดักฟัง หมายถึง การลักลอบดักฟังการสนทนาสื่อสารทางโทรศัพท์ที่บุคคลอื่นมีถึงกันด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์โดยมิได้รับความยินยอมจากคู่สนทนา โดยการดักฟังนั้นไม่จำเป็นต้องดักฟังเฉพาะโทรศัพท์เท่านั้น แต่ในความหมายที่แท้จริงการดักฟังเป็นการดำเนินการเพื่อให้ล่วงรู้ข้อมูลของบุคคลโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารซึ่งส่งทางสายหรือคลื่นแม่เหล็กอื่นๆ อาจจะเป็นข้อมูลที่ส่งทางอินเทอร์เน็ต โทรสาร โทรศัพท์ หรือการลักลอบดักฟังคลื่นที่ส่งไปในอากาศเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น ที่ผ่านประเทศไทยมีกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดักฟังได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗, พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ๒๔๗๗, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๐๕, พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒, พระราชบัญญัติข่าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๘, พระราชบัญญัติวิเทศพินิจ พ.ศ. ๒๕๔๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นกลับพบว่าไม่ได้ให้อำนาจในการดักฟังไว้ชัดเจน จะมีก็เฉพาะแต่การดักฟังในเรื่องความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินเท่านั้น ส่วนผลของการดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ที่มีชอบด้วยกฎหมาย

พยานหลักฐานที่ได้มาก็เป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ (illegal obtained evidence) เพราะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนซึ่งจะกระทำได้อย่างนี้โดยความจำเป็นบางประการเท่านั้น

(๒) *การจัดส่งภายใต้การควบคุม (controlled delivery)* เป็นการติดตามการลักลอบขนส่งสิ่งผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด เด็ก หญิง อาวุธสงคราม ธนบัตรปลอม เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยรู้ว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นและสิ่งผิดกฎหมายนั้นยังอยู่ในการครอบครองของบุคคลแต่ยังไม่ดำเนินการจับกุม เนื่องจากต้องการให้มีการนำสิ่งผิดกฎหมายดังกล่าวส่งไปถึงมือผู้รับเสียก่อนการจัดส่งภายใต้การควบคุมนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดและมีความระมัดระวังอย่างสูง ประกอบกับการพิจารณาปัจจัยของบุคคล พฤติการณ์และสภาพแวดล้อมอื่นๆ ส่วนวิธีการปฏิบัตินั้นอาจจะให้เจ้าหน้าที่อำพรางตัว หรือสายลับ หรือผู้ที่กระทำความผิดเป็นผู้ถือสิ่งของต้องห้าม ที่ผ่านประเทศไทยมีกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดส่งภายใต้การควบคุม ได้แก่ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

(๓) *การอำพรางตัว (Undercover)* เป็นการให้เจ้าหน้าที่อำพรางตัวเข้าไปอยู่ในกลุ่มของอาชญากรเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและทราบถึงบทบาทภายในองค์กรอาชญากรรม ซึ่งบางสถานการณ์อาจมีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ร่วมอยู่ด้วย หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจไม่จำเป็นต้องอำพรางตัวแต่จะใช้บุคคลที่ถูกกำหนด (สายลับ) เข้าไปอำพรางตัวภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการใช้วิธีการดังกล่าวต้องใช้บุคคลที่มีการรักษาความลับเป็นอย่างดีและต้องปกปิดตัวตนที่แท้จริง แต่เปิดตัวเองให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นบุคคลอื่น นอกจากนี้แล้ว ยังมีบุคคลอีกประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า สายข่าว จะเป็นบุคคลซึ่งให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมความเคลื่อนไหวของอาชญากรรมโดยการเข้าร่วมหรือเกี่ยวพันกับกิจกรรมอาชญากรรมนั้น ในการอำพรางตัวเพื่อให้ได้เข้าถึงพื้นที่เป้าหมาย บุคคลในองค์กรโดยไม่เปิดเผยสถานะที่แท้จริงนั้น การปฏิบัติระยะสั้นจะมีความลับซับซ้อนและสามารถล่วงรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว แต่การแฝงตัวระยะยาวเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระดับชั้นของผู้ร่วมองค์กร การแบ่งแยกหน้าที่และสายการบังคับบัญชานั้น เจ้าหน้าที่อำพรางจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจ ความเชื่อถือแก่องค์กร ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ปฏิภาณไหวพริบ การใช้ภาษาท้องถิ่น และอื่นๆ รวมถึงการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการรายงานการปฏิบัติตามช่วงเวลาที่กำหนดเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติการอำพรางจะต้องทราบสถานะของตนเองเพื่อมิให้ร่วมกระทำความผิดกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมรวมทั้งการประสานกับหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงในการปฏิบัติการอำพรางนอกจากความยากลำบากในการเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจแล้ว การปฏิบัติหน้าที่หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบทางอาญาได้ อีกทั้งพยานหลักฐานที่ได้จากการปฏิบัติการอำพรางเป็นการปฏิบัติการด้วยเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้กระทำได้โดยชอบแล้วพยานหลักฐานที่ได้มาก็อาจมีข้อโต้แย้งในการพิจารณาตัดสินคดีของศาลว่าจะรับฟังลงโทษได้เพียงใด

(๔) *การสะกดรอยด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (electronic surveillance)* เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับจำนวนการใช้โทรศัพท์ สถานที่ติดต่อไปถึงการใช้เครื่องติดตามตัวบุคคลหรือยานพาหนะเพื่อทราบถึงสถานที่ของบุคคลที่ติดตาม หรือการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์โดยวิธีการติดตั้งกับยานพาหนะเพื่อควบคุมยานพาหนะไม่ให้เคลื่อนที่หรือหยุดลงเพื่อการตรวจค้นจับกุม เป็นต้น

การใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์สำหรับการสะกดรอย ได้แก่ เครื่องติดตามการเคลื่อนที่ของสิ่งของหรือยานพาหนะ เครื่องถ่ายภาพจากดาวเทียม เครื่องถ่ายวิดีโอในการสะกดรอยติดตาม กล้องถ่ายวิดีโอวงจรปิด เครื่องดักจับสัญญาณเสียงโดยการติดตั้งกับเจ้าหน้าที่อำพรางหรือสายลับ เครื่องดักจับสัญญาณเสียงโดยการติดตั้งในบ้านหรือรถยนต์ เครื่องดักจับสัญญาณเสียงระยะไกล (เครื่องดักเสียง) เครื่องรับสัญญาณเสียงประเภทที่ผ่านตัวกลาง เช่น กำแพงหรือฝ้าผนังห้อง และเครื่องสนับสนุนวิธีการสืบสวนอื่นๆ อย่างไรก็ตาม นอกจากความเสี่ยงของการสะกดรอยด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่อาจจะถูกตรวจพบการใช้เครื่องมือได้แล้ว หากไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานและการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบทางอาญาได้ อีกทั้งพยานหลักฐานที่ได้มาจากการใช้วิธีการเช่นนี้ก็อาจมีปัญหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เพราะมีลักษณะที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้

(๕) *การล่อให้กระทำผิด (Entrapment)* เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำในทันทีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การล่อให้กระทำผิดเป็นวิธีการล่อซื้อโดยเจ้าหน้าที่หรือสายลับเพื่อให้ได้พยานหลักฐานจากการใช้หรือการแนะนำของบุคคลที่เคยติดต่อกับอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรม เป็นวิธีที่มีความเสี่ยงอันตรายและล่วงละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น นอกจากจะต้องเลือกใช้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะตัว มีปฏิภาณไหวพริบ สามารถแก้ไขปัญหาละเอียดเฉพาะหน้าเมื่ออยู่ในสถานะฉุกเฉินได้ดี ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม และการวางแผนที่รัดกุมแล้วยังมีความจำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่หรือสายลับที่กระทำการล่อซื้อเพื่อมิให้ต้องรับโทษด้วย การนำพยานหลักฐานมาใช้เพื่อให้ศาลรับฟังลงโทษนั้นเจ้าหน้าที่ต้องมีความสุจริตและยุติธรรมไม่ให้เกิดข้อโต้แย้งว่าพยานหลักฐานที่ได้รับมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุระแวงสงสัย และต้องเป็นพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักเพียงพอลงโทษได้ เนื่องจากพยานหลักฐานที่ได้จากการล่อซื้อโดยเฉพาะกรณีที่เจ้าพนักงานก่อกำหนดให้กระทำผิดนั้น ถ้าถึงขนาดที่ไปชักจูงใจให้คนที่ไม่ได้ตั้งใจที่จะกระทำความผิดกระทำความผิดเพราะทนการชักจูงไม่ได้ สามารถยกข้อต่อสู้ไม่ต้องรับผิดได้ เรียกว่า entrapment แต่ถ้าเจ้าพนักงานเพียงแต่เข้าไปติดต่อหรือร่วมกระทำความผิดเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานโดยผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดเป็นประจักษ์อยู่แล้วไม่ได้เริ่มกระทำความผิดเพราะการชักชวนของเจ้าพนักงาน ผู้กระทำความผิดจะยกข้อต่อสู้ไม่ต้องรับผิด (entrapment) ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การใช้สายลับในการล่อซื้อที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่มีความเห็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวแรกเห็นว่าต้องนำสายลับผู้ล่อซื้อมาเป็นพยานหลักฐานยืนยันการกระทำมิฉะนั้นจะลงโทษจำเลยไม่ได้ แต่แนวที่สองเห็นว่าการที่ไม่นำสายลับมาสืบก็เพื่อความปลอดภัยของสายลับและเพื่อประโยชน์ด้านการปฏิบัติงานครั้งต่อไป ดังนั้น การที่ไม่นำสายลับมาสืบจึงมิได้ทำให้พยานหลักฐานของโจทก์มีน้ำหนักลดน้อยลงไม่คงรับฟังลงโทษจำเลยได้ นอกจากแนวทางทั้งสองดังกล่าวแล้วจำต้องนำสายลับเป็นพยานโดยวิธีการที่เรียกว่า “การกันประจักษ์พยาน”

การใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนพิเศษย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากสิทธิเสรีภาพนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการหรืออาจถูกจำกัดได้ (qualified rights) ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป (subject to any law) หรือตามกฎหมายเฉพาะเรื่องบางประเภท (subject to some laws) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น กลไกและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เป็นวิธีการพิเศษนอกเหนือจากการสืบสวนตามปกติที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ แม้จะมีส่วนที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เคหสถาน ร่างกาย การสื่อสาร และความเป็นส่วนตัวอยู่บ้าง แต่การละเมิดสิทธิดังกล่าวมิได้กระทำกับบุคคลทุกคนที่เป็นสุจริตชนเพราะมุ่ง

ประสงค์บังคับใช้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมพิเศษเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ดังนั้น เมื่อกระทบกับบุคคลเพียงส่วนน้อยเพื่อรักษาประโยชน์ของบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมให้ดำรงอยู่ได้โดยสงบสุข จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกและมาตรการพิเศษไว้ในกฎหมายเพื่อคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำได้อย่างไ้เงื่อนไขการตรวจสอบ

๘) เหตุผลและความจำเป็นในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

สืบเนื่องจากภัยคุกคามของอาชญากรรมพิเศษมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง จึงมีความจำเป็นที่ประเทศต่าง ๆ ต้องให้ความร่วมมือในการปราบปราม สิ่งที่สำคัญคือการสร้างกลไกและมาตรการทางกฎหมายเพื่อสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานโดยวิธีพิเศษ เช่น การดักฟัง (wiretap) การใช้เจ้าหน้าที่อำพราง (undercover) การส่งภายใต้การควบคุม (controlled delivery) การล่อให้กระทำผิด (entrapment) การสะกดรอยด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (electronics surveillance) โดยหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย ลดความยุ่งยากในการพิสูจน์ความผิดให้ปราศจากข้อสงสัย ตลอดจนคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับกลไกและมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้ต่ออาชญากรรมพิเศษนั้น มีที่มาจากอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.๒๐๐๐ (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว นอกจากอนุสัญญานี้จะเป็นกรอบแห่งความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากล (Standard Setting) เพื่อให้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญา ได้ร่วมกันปราบปรามการประกอบอาชญากรรมข้ามชาติที่มีเครือข่ายในลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมแล้ว รัฐที่จะเข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญานี้ยังมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบกฎหมายภายในของตนเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือร่างกฎหมายขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับข้อบทแห่งอนุสัญญา ดังกล่าว สำหรับเนื้อหาสาระหรือมาตรการที่สำคัญๆ ที่อนุสัญญานี้ กำหนดให้ประเทศสมาชิกนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในประเทศของตนนั้น นอกจากการกำหนดถ้อยคำและนิยามความหมายของคำว่า “กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร” (Organized criminal group) “อาชญากรรมร้ายแรง” (Serious crime) “ทรัพย์สินที่ได้จากอาชญากรรม” (Proceeds of crime) และกำหนดให้การกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายขององค์กรอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติตลอดจนการกระทำที่มีลักษณะเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การฟอกเงิน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การมีส่วนร่วมของนิติบุคคลในองค์กรอาชญากรรม และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศหากยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแล้ว อนุสัญญา ข้อ ๒๐ ยังได้กำหนดมาตรการภายในของประเทศสมาชิกเพื่อต่อต้านการประกอบกิจกรรมขององค์กรอาชญากรรมโดยการใช้วิธีการสมัยใหม่ในการสืบสวนสอบสวนด้วย กล่าวคือ

(๑) ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้มีการใช้วิธีการจัดส่งภายใต้การควบคุมที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และการใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษอย่างอื่น เช่น การเฝ้าติดตามโดยใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ หรือการเฝ้าติดตามในรูปแบบอื่นๆ และการปฏิบัติการลับ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นภายในดินแดนของตนเพื่อความมุ่งประสงค์ในการต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) รัฐภาคีจะได้รับการส่งเสริมให้ทำความตกลงหรือข้อตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคีที่เหมาะสมเพื่อใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษในระดับระหว่างประเทศตามความตกลงหรือข้อตกลงนั้น สอดคล้องกับหลักการความเท่าเทียมกันของอียิปต์แห่งรัฐและต้องมีการดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามข้อกำหนดของความตกลงหรือข้อตกลงนั้น

(๓) ในกรณีที่ไม่มีความตกลงหรือการจัดการตามข้อ ๒ การใช้เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษในระดับระหว่างประเทศจะกระทำเป็นรายกรณีไป และอาจนำข้อตกลงและความเข้าใจระหว่างกันในเรื่องทางการเงินมาพิจารณาด้วย โดยคำนึงถึงเขตอำนาจของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

(๔) การใช้วิธีการจัดส่งภายใต้การควบคุมในระดับระหว่างประเทศอาจรวมถึงวิธีการต่าง ๆ เช่น การสกัดและอนุญาตให้สินค้ายังคงสภาพเดิม หรือมีการเคลื่อนย้ายหรือสับเปลี่ยนทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ด้วยความยินยอมของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้และยังไม่มีบัญญัติของกฎหมายภายในเกี่ยวกับเรื่องวิธีการสืบสวนสอบสวนพิเศษเพื่อการรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ ยกเว้นแต่ในเรื่องการส่งยาเสพติดภายใต้การควบคุม การดักฟังตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและกฎหมายฟอกเงิน ดังนั้น เพื่อให้การปราบปรามองค์กรอาชญากรรมบรรลุผลสำเร็จ นานาประเทศจึงมีความจำเป็นต้องร่วมมือปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และประเทศไทยต้องปรับปรุง พัฒนาประสิทธิภาพของกฎหมายเกี่ยวกับเทคนิควิธีการสืบสวนสอบสวนพิเศษให้สามารถดำเนินการอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ อนึ่ง จากการที่ประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.๒๐๐๐ ได้ส่งผลดีแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมากในด้านกระบวนการยุติธรรมและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ เดิมเรามีเพียงกฎหมายที่บังคับใช้แก่ผู้ประกอบการอาชญากรรมซึ่งมีลักษณะการกระทำแบบปัจเจกบุคคลตามปกติธรรมดาเท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาบังคับใช้แก่การประกอบอาชญากรรมพิเศษ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการอาชญากรรมหลายรายสามารถหลุดรอดจากการดำเนินคดีไปได้ แต่เมื่อประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาฯ และพิธีสารที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ทำให้ต้องมีการปรับปรุงและยกร่างกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ซึ่งจะทำให้กฎหมายภายในของประเทศไทยมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบังคับแก่อาชญากรรมพิเศษได้

จากแนวคิดเกี่ยวกับกลไกและมาตรการทางกฎหมายตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ.๒๐๐๐ (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดหลักการสำคัญในการกำหนดให้มีกลไกและมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้บังคับต่ออาชญากรรมพิเศษโดยเฉพาะด้วยจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นในสังกัดกระทรวงยุติธรรมและมีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกระบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากการระบอบการสืบสวนสอบสวนเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหัวใจสำคัญของการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน แต่ที่ผ่านมาพบว่าระบบการสืบสวนสอบสวนเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีบางประเภทได้ รวมทั้งวิธีการสืบสวนสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังไม่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานที่ซับซ้อน ทั้งที่สังคมและปัญหาอาชญากรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในแบบต่างๆ มากมายด้วยกระแสโลกาภิวัตน์และระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย ส่งผลให้อาชญากรรมเกิดการเปลี่ยนแปลงและมีการพัฒนารูปแบบ หากไม่มีการปรับปรุงระบบการสืบสวนสอบสวนให้มี

ประสิทธิภาพแล้วย่อมเป็นการยากที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษและทำให้อาชญากรรมขยายตัวยากแก่การควบคุม และการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมพิเศษนี้จำเป็นต้องผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน ดังนั้น นอกจากการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะแล้วยังได้กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

๒.๒.๒ นายธาริต เพ็งดิษฐ์, ๒๕๕๕ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนี้

๑) บทบาทของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการสืบสวนสอบสวน

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพัฒนาด้านเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ไปตลอดถึงการก่ออาชญากรรม ซึ่งพัฒนาจากการใช้ความรุนแรงเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทาง เศรษฐกิจ ที่มีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก การใช้เทคโนโลยีคุณภาพสูงและช่องว่างของกฎหมายปิดบังความผิดของตน มีอิทธิพลและเครือข่ายองค์กรโยงโยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี จึงต้องมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department Of Special Investigation) หรือ DSI ขึ้น เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรมเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนคดีที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือ "คดีพิเศษ" เพื่อป้องกันปราบปราม และควบคุมอาชญากรรมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วยหลักการและวัตถุประสงค์คานอำนาจและถ่วงดุลหน่วยงานตำรวจ โดยมีอำนาจสอบสวนทั่วประเทศ คล้ายหน่วยงานเอฟบีไอ ของสหรัฐอเมริกา แต่ล่วงเลยเกือบ ๒ ปี จึงมีอำนาจสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งปัจจุบันกรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีบทบาทและภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน การปราบปราม การสืบสวนและการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนโดยใช้วิธีการพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๒) ป้องกัน ปราบปราม สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคดีพิเศษประกาศกำหนดหรือตามมติของคณะกรรมการคดีพิเศษ ตลอดจนปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ

(๓) ศึกษา รวบรวม จัดระบบ และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และเพื่อป้องกัน ปราบปราม สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

(๔) จัดให้มีการศึกษา อบรม และพัฒนาระบบงานการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ การพัฒนาความรู้และการประเมินสมรรถภาพการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างของกรม และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมิใช่ฐานะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษหรือไม่

(๕) ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษและงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๒) โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้จัดแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนี้

- (๑) สำนักบริหารกลาง
- (๒) กองกฎหมาย
- (๓) สำนักกิจการต่างประเทศและคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ
- (๔) สำนักคดีการเงินการธนาคาร
- (๕) สำนักคดีความมั่นคง
- (๖) สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม
- (๗) สำนักคดีทรัพย์สินทางปัญญา
- (๘) สำนักคดีเทคโนโลยีและสารสนเทศ
- (๙) สำนักคดีภาษีอากร
- (๑๐) สำนักคดีอาญาพิเศษ ๑
- (๑๑) สำนักคดีอาญาพิเศษ ๒
- (๑๒) สำนักคดีอาญาพิเศษ ๓
- (๑๓) สำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ
- (๑๔) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- (๑๕) สำนักปฏิบัติการคดีพิเศษภาค
- (๑๖) สำนักปฏิบัติการพิเศษ
- (๑๗) สำนักพัฒนาและสนับสนุนคดีพิเศษ
- (๑๘) กลุ่มตรวจสอบภายใน
- (๑๙) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

๓) คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบสืบสวนสอบสวนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

คดีพิเศษหรือคดีอาชญากรรมพิเศษ หมายถึง คดีอาชญากรรมซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากคดีอาชญากรรมพื้นฐาน กล่าวคือ เป็นคดีอาชญากรรมที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับความสนใจเป็นกรณีพิเศษ เพราะนอกจากจะมีความละเอียดและสลับซับซ้อนยากแก่การควบคุมแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศอย่างร้ายแรง อาทิ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (White Collar Crime) องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) อาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Crime) เป็นต้น ซึ่งการควบคุมอาชญากรรมพิเศษเหล่านี้ กระบวนการยุติธรรมปกติมักไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง จำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษตลอดจนความร่วมมือและการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศหรือระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ได้จำแนกประเภทลักษณะของคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

และที่กำหนดโดยกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ที่จัดเป็น
อาชญากรรมพิเศษไว้ โดยพิจารณาจากลักษณะความผิดทางอาญา ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและ
รวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อย
และศีลธรรมอันดีของประชาชนความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบ
เศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการ
กระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่ง
มิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัย เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่า
น่าจะได้กระทำความผิดอาญา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ดังนั้น การกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ
หรือคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายกระทรวงฯ จะเป็นคดีพิเศษก็ต่อเมื่อเข้าลักษณะ (ก)–(จ)

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบด้วย

(๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

(๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และ
ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

(๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเล่นแชร์

(๖) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(๗) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(๘) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม

(๙) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

(๑๐) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า

(๑๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

(๑๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตใน

ราชอาณาจักร

(๑๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

(๑๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย

(๑๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(๑๖) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๑๗) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

(๑๘) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

(๑๙) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน

(๒๐) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๒๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

(๒๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

อนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ถูกยกเลิกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว และขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้ความผิดตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ต่อไป

นอกจากบัญชีกฎหมายแนบท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จำนวน ๒๒ ฉบับแล้ว ยังได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗ อีก ๕ คดีความผิด ได้แก่

(๑) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร

(๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

(๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

(๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ กคพ. ได้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมอีกจำนวน ๙ คดีความผิด และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๔ อนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว อยู่ระหว่างการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับ ซึ่งคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดเป็นคดีพิเศษเพิ่มเติมอีก ๙ คดีความผิด ได้แก่

(๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

(๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

(๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(๖) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง

(๗) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

(๘) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยา

(๙) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาหาร

ความผิดตามกฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้นดังกล่าว มิใช่ทุกข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับจะเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งหมด แต่จะมีเพียงเฉพาะความผิดบางฐานบางมาตราเท่านั้นที่ถูกกำหนดให้เป็นคดีพิเศษ โดยพิจารณาจากลักษณะของความผิดนั้น ๆ ว่าเข้าลักษณะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ ซึ่งความผิดฐานใดในกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวจะเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษหรือไม่ นั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านมูลค่าความเสียหาย และจำนวนผู้กระทำความผิดไว้ในประกาศ กคพ. เรื่องการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ

การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ และ ฉบับที่ ๓) ตัวอย่างเช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่เป็นคดีพิเศษนั้น นอกจากจะได้ กำหนดเฉพาะความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๕/๑ และมาตรา ๑๕/๒ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ความผิดดังกล่าวยังต้องมีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป หรือกรณีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากจะได้กำหนดเฉพาะความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๔ ถึงมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ความผิดดังกล่าวยังต้องมีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีวงเงินหรือมูลค่าตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป เป็นต้น

ต่อมาในภายหลังได้มีประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ยกเลิกประกาศ กคพ. ทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าวซึ่งว่าด้วยการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เสียทั้งสิ้น พร้อมกับกำหนดให้ ความผิดอาญาตามกฎหมายแนบท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และคดี ความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) บางบทมาตราตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย ประกาศและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวน เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการ สืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้โดยไม่จำกัดมูลค่าความเสียหายหรือคำนึงถึงจำนวนผู้กระทำความผิดอีกต่อไป

นอกจากความผิดอาญาที่จะเป็นคดีพิเศษดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) ยังเปิดช่องทางให้คดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษได้ด้วย หากคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีมติ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

๔) แนวทางการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

เนื่องจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ ได้กำหนดให้ คดีอาญาที่มีลักษณะและเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษตาม (๑) และหรือ (๒) จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ และมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี และมาตรา ๒๓ วรรคสอง กำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมาตรา ๒๓ วรรคสาม กำหนดให้กรณีที่จำเป็นอธิบดีจะสั่งให้ข้าราชการหรือ ลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใด

ที่เกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ โดยมาตรา ๒๓ วรรคสี่ ยังได้กำหนดให้ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น ในเบื้องต้นจะเห็นได้ว่าแนวทางการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องปรากฏว่าคดีความผิดทางอาญาที่จะทำการสืบสวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ หรือข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งอธิบดีมีคำสั่งให้เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษได้นั้น จะต้องเป็นคดีความผิดอาญาที่เป็นคดีพิเศษเสียก่อน มิฉะนั้นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ดี เจ้าหน้าที่คดีพิเศษก็ดี ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งอธิบดีมีคำสั่งให้เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษก็ดี ย่อมไม่มีอำนาจทำการสืบสวนสอบสวนได้แม้ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษจะกำหนดให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ตาม ทั้งนี้ เพราะอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษถูกจำกัดโดยประเภทลักษณะของคดีที่รับผิดชอบ คือ เฉพาะที่เป็นคดีพิเศษเท่านั้น

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท หากความผิดบทใดบทหนึ่งเป็นคดีพิเศษซึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือในคดีที่มีการกระทำผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวกันพันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ วรรคสอง ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นนั้นด้วยและให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ และมาตรา ๒๑ วรรคสี่ ยังได้กำหนดให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นคดีพิเศษกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการทำความผิดในคดีพิเศษด้วย เว้นแต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอันเป็นคดีพิเศษนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ กล่าวคือ ให้เพิ่มเติมมาตรา ๒๑/๑ ไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของอำนาจการสอบสวนกับอำนาจการไต่สวน แต่ก็ไม่ตัดอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเสียทีเดียว โดยยังได้กำหนดให้ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากยังไม่มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งก็ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจทำการสอบสวนไปพลางก่อนได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับคดีพิเศษไว้ดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว จึงให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปโดยให้ถือสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการก็ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

อนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับข้อจำกัดของอำนาจสืบสวนก่อนเป็นคดีพิเศษ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ กล่าวคือ เพิ่มเติมมาตรา ๒๓/๑ ไว้ใน

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือในกรณีที่อธิบดีเห็นสมควรเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) และได้สั่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อนำเสนอ กคพ. ตามระเบียบที่กำหนด ซึ่งตามระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจสืบสวนคดีความผิดทางอาญาก่อนเสนอ กคพ. รับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) ได้ต่อเมื่ออธิบดีมีคำสั่งเท่านั้น และการใช้อำนาจสืบสวนในกรณีนี้ก็เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิด เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้น รวมถึงลักษณะของการกระทำความผิดที่น่าจะเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งของ (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ของการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ด้วย

ดังนั้น โดยผลของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่าในปัจจุบันพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีความผิดทางอาญาใดๆ ก็ตามที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจจะเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษโดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดว่าต้องปรากฏข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นคดีพิเศษเสียก่อน หากทำการสืบสวนแล้วพบว่าไม่เข้าข่ายเป็นคดีพิเศษก็ส่งเรื่องให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่หากทำการสืบสวนก่อนเป็นคดีพิเศษแล้วปรากฏพบว่าคดีนั้นมีลักษณะเข้าข่ายเป็นคดีพิเศษก็อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการสอบสวนภายใต้กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษต่อไปตามปกติ อย่างไรก็ตาม หากเป็นคดีความผิดทางอาญาทั่วไปที่ไม่เข้าข่ายลักษณะของคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งจำเป็นต้องเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เพื่อมีมติรับเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจสืบสวนได้ก็ต่อเมื่ออธิบดีมีคำสั่งให้แสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อนำเสนอ กคพ.

๕) มาตรการและกลไกที่ใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นกฎหมายวิธีบัญญัติว่าด้วยขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับคดีพิเศษ ที่เพิ่มเติมเครื่องมือในการสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายประการ โดยมีมติในลักษณะเป็นกฎหมายเชิงบริหารงานคดี กล่าวคือ เป็นกฎหมายกลางที่จะเป็นเครื่องมือในการสนธิกำลังและบูรณาการทั้งภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นเพื่อปฏิบัติงานเชิงรุกต่ออาชญากรรมพิเศษ โดยมาตรการทางกฎหมายที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้สร้างวิธีการสืบสวนสอบสวนไว้เพื่อบังคับใช้ต่ออาชญากรรมพิเศษโดยเฉพาะ กล่าวคือ

(๑) กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษไว้เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนทั่วไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อคัดกรองให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญและประสบการณ์สูงมาทำหน้าที่ด้านการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖) และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ยังกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นทั้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจและพนักงานสอบสวนตาม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๒๓) และเพื่อเป็นหลักประกันความมีอิสระ ความยุติธรรม และความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น อันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือการย้ายประจำปีหรือเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลประทับรับฟ้องแล้ว หรือมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี หรือลงโทษทางวินัย โดยลำพังไม่ได้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษก่อน (มาตรา ๓๗)

(๒) กำหนดช่องทางในการบูรณาการในการประสานการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ ระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีพิเศษ และการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ (มาตรา ๒๒) ตลอดจนการร้องขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม (มาตรา ๒๒/๑)

(๓) การสั่งให้ข้าราชการและลูกจ้างของกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ โดยให้ผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา ๒๓)

(๔) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อการตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจเป็นพยานหลักฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น รวมถึงการเข้าค้นในเวลากลางคืนภายหลังพระอาทิตย์ตก ภายใต้เงื่อนไขกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม (มาตรา ๒๔ (๑)) รวมทั้งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือที่ส่งมาดังกล่าว (มาตรา ๒๔ (๕))

(๕) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรืออาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ (มาตรา ๒๔ (๒)) รวมทั้งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือที่ส่งมาดังกล่าว (มาตรา ๒๔ (๕))

(๖) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการมีหนังสือสอบถาม หรือเรียกให้บุคคลใดๆ สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา ๒๔ (๓) (๔)) รวมทั้งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบหรือที่ส่งมาดังกล่าว (มาตรา ๒๔ (๕))

(๗) ให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือ ในการยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อเข้าถึงเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ที่ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ (มาตรา ๒๕)

(๘) ให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มบุคคลใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนโดยให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ (มาตรา ๒๗)

(๙) นอกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะมีอำนาจในการเก็บรักษาหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้เก็บรักษาของกลางแล้ว หากของกลางนั้นไม่เหมาะสมที่จะเก็บรักษา หรือการเก็บรักษาไว้จะเป็นภาระแก่ทางราชการอธิบดีมีอำนาจสั่งให้นำของกลางนั้นออกขายทอดตลาดหรือนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ (มาตรา ๒๘)

(๑๐) ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทโธปกรณ์เช่นเดียวกับข้าราชการทหารและตำรวจตามกฎหมายดังกล่าว (มาตรา ๒๙)

(๑๑) ให้อำนาจอธิบดีแต่งตั้งบุคคลหรือซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นที่ปรึกษาคดีพิเศษ เมื่อมีเหตุจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น (มาตรา ๓๐)

(๑๒) กำหนดให้มีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยค่าใช้จ่ายสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และวิธีการเบิกเงินทดรองจ่าย (มาตรา ๓๑)

(๑๓) สามารถร้องขอให้มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นการสอบสวน ในคดีหนึ่งคดีใดโดยเฉพาะ (มาตรา ๓๒)

(๑๔) สร้างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะคดีโดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ (มาตรา ๓๓)

๒.๒.๓ นายสุรพล ไตรเวทย์ (๒๕๔๗) ได้ให้แนวคิดในการดำเนินการของการสอบสวนคดีพิเศษ ไว้ดังนี้

๑) การเปรียบเทียบแนวคิดการสอบสวนคดีพิเศษของสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย ๕๐ รัฐ ซึ่งแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยของตนเองทำให้ระบบและการบริหารงานยุติธรรมเป็น ๒ ระบบ คือระบบของแต่ละมลรัฐและระบบของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ แต่ละรัฐต่างมีกฎหมายอาญาบังคับใช้และมีเจ้าหน้าที่กระบวนยุติธรรมรับผิดชอบตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์

รัฐบาลกลางก็จะออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองรักษาอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในภาพรวม อีกทั้งมีหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมแยกต่างหากตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

ตัวอย่างของกฎหมายรัฐบาลกลาง ได้แก่ กฎหมายภาษีเงินได้บุคคล กฎหมายยาเสพติด กฎหมายศุลกากร กฎหมายอาวุธปืนหรือกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ฯลฯ ดังนั้น หน่วยงาน

ของรัฐบาลกลางจะมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้นไม่มีอำนาจเข้าไปบังคับใช้กฎหมายของแต่ละรัฐ

หน่วยงาน FBI หรือ Federal Bureau of Investigation เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๐๖ สังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือ Department of Justice สำหรับความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ของ FBI ที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศที่มีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อวินาศกรรม การปฏิบัติการเป็นสายลับให้แก่ประเทศอื่น ฯลฯ

(๒) ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในหลายรัฐติดต่อกัน เช่น ฆาตกรรมต่อเนื่องหลายรัฐ หรือ การปล้นทรัพย์หลายรัฐ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า FBI เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจทั่วประเทศสหรัฐ แต่ก็มิชอบเขตอำนาจเฉพาะกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น อีกทั้งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่มาดำเนินการกับคดีอาญาทั่วไปที่เกิดขึ้นหลายท้องที่

ในขณะที่กรมสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทย (DSI) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ถ้าเป็นคดีอาญาทั่ว ๆ ไปอำนาจในการสืบสวนสอบสวนก็ยังเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในส่วนการใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวนของประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติการลับ (Undercover Operations) ดังนี้

แนวทางการดำเนินการปฏิบัติการอำพรางหรือปฏิบัติการลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของแต่ละชาติ (NIS) ที่กำหนดโดยสำนักงานอัยการสูงสุด ตามบทบัญญัติใน ๒๘ U.S.C. ๕๐๙, ๕๑๐, ๕๓๓ และ ๘ U.S.C. ๑๑๐๓ เป็นการปฏิบัติการที่ลับที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเทคนิคที่จำเป็นในการสืบหาและการสืบสวน คดีร่วมกันลักลอบนำคนต่างชาติเข้าเมือง ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกเอกสาร และการฝ่าฝืนกฎหมายอื่นของรัฐบาลกลางกับเขตอำนาจของศาล ต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง

ผู้มีอำนาจในการปฏิบัติการอำพรางเมื่อยื่นคำร้องขอแล้วคือ คณะกรรมการ INS ได้รับความเห็นพ้องด้วยของผู้ช่วยอัยการสูงสุดของกองคดีอาชญากรรม คณะกรรมการประจำภาคท้องถิ่นหรืออำนวยการเขตหรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่ ซึ่งการปฏิบัติการอำพรางมีความเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายหรือการบุกรุกจึงต้องมีกำหนดแผนการที่แน่นอนและมีความจำเป็นในการได้รับพยานหลักฐาน ที่มีการเน้นคือ กรณีฉุกเฉินเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การกระทำของรัฐบาลต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลต่างประเทศ การกระทำองค์การทางการเมืองหรือศาสนา หรือการกระทำของการข่าวสื่อมวลชน ในการปฏิบัติการจะใช้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลเฉพาะหรือผู้ที่หน่วยงานว่าจ้างให้กระทำการอำพรางกรณีฉุกเฉินภายในเวลา ๔๘ ชั่วโมง และขยายระยะเวลาหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีก นอกจากนี้แล้วยังมีคณะกรรมการการทบทวนการปฏิบัติอำพรางในการให้ความเห็นชอบให้ปฏิบัติการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้วมีความเสี่ยงของการปฏิบัติการการสูญเสียเงิน บุคคล ธุรกิจ หรือต่อรัฐบาล โดยไม่ให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติการอำพรางได้

การปฏิบัติอำนาจไม่ผูกมัดในกิจการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นใด และไม่สามารถกระทำการล่วงละเมิดใด ๆ ได้ เว้นแต่ผู้ปฏิบัติการพิสูจน์ว่าเพื่อได้รับข้อมูลข่าวสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นกำหนดและรักษาความน่าเชื่อถือหรือปกป้องบุคคลที่มีส่วนร่วม ป้องกันหรือหลีกเลี่ยงอันตรายที่ทำให้ถึงแก่ความตายหรือการบาดเจ็บทางร่างกายที่รุนแรง หรือการเข้าร่วมกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น หรือการเข้าร่วมในการซื้อขายเอกสารที่เกิดจากการฉ้อฉล การซื้อความเป็นเจ้าของ การใช้หรือครอบครองทรัพย์สินที่ถูกขโมย หรือของต้องห้ามตามกฎหมายหรือการขนส่งหรือการปกปิดคนต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับการเห็นชอบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรโดยคณะกรรมการหรือการล่อให้กระทำผิดควรระมัดระวังเกี่ยวกับการชักจูงหรือการสนับสนุนบุคคลให้กระทำกิจกรรมทางอาญาซึ่งบุคคลนั้นไม่มีเจตนาดำเนินการเช่นนั้น

การปฏิบัติการอำนาจต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือนโยบายรัฐบาล และมีการจัดทำรายงานการปฏิบัติการอำนาจของเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร การเข้าร่วมในกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการอื่นใดซึ่งถูกห้ามตามกฎหมาย และรายงานประจำปีของคณะกรรมการทบทวนการปฏิบัติการอำนาจที่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยการปฏิบัติการอำนาจ

๒) แนวคิดตามกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษ

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ นับว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนในลักษณะการเป็นสายลับเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ นี้ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง จึงได้กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง เห็นสมควรกล่าวถึงเรื่องการแฝงตัวว่า การแฝงตัวคือการปลอมตัวโดยใช้วิธีการปิดบังความเป็นตัวตนที่แท้จริง ตั้งแต่การใช้เอกสารแสดงตนปลอม เช่น บัตรประจำตัวประชาชนปลอมหรือหนังสือเดินทางปลอม รวมทั้งการแสดงถึงการมีอาชีพและสถานะซึ่งไม่เป็นความจริง โดยให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถสืบทราบข้อมูลข่าวสารได้

นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๒๗ วรรคสอง ใช้คำว่า “การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ” นั้น หากตีความแล้ว อาจให้ความคุ้มครองเฉพาะการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานปลอมเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองรวมไปถึงการใช้เอกสารหรือหลักฐานปลอมเหล่านั้นด้วย ดังนั้น กฎหมายจึงน่าจะใช้คำว่า “การจัดทำและการใช้เอกสารหรือหลักฐาน หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

สำหรับวิธีการสืบสวนตามมาตรา ๒๗ ดังกล่าว เป็นวิสัยทัศน์ประการหนึ่งของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเน้นการปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของคดีและลดความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยการสืบสวนหรือแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรม การสะกดรอยติดตาม การตรวจสอบข้อมูลและการติดตามพฤติกรรมของบุคคลหรือบริษัทที่น่าสงสัย โดยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น การเข้าไปแฝงตัวในบริษัท แหล่งข้อมูล เช่น ตลาดหลักทรัพย์ แหล่ง

ท่องเที่ยวที่สำคัญๆ หรือรวมถึงการส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติการ ณ สถานทูตไทยในประเทศเป้าหมายที่มีแนวโน้มเป็นแหล่งปฏิบัติการของอาชญากรรมข้ามชาติ

อนึ่ง ในเรื่องการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา ๒๗ วรรคสองนั้น ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายว่า การจัดทำเอกสารในลักษณะเป็นการปลอมเอกสาร ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการธิการชี้แจงว่า การจัดทำเอกสารหลักฐานใด แม้จะเป็นการปลอมเอกสาร ปลอมบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน เช่น ในกรณีการฮั้วประมูลงานของหน่วยงานราชการ เป็นต้น มิใช่เป็นการปลอมเอกสารเพื่อมีเจตนาที่จะเข้าประมูลงานของหน่วยงานราชการให้ได้งาน แต่เป็นการเข้าไปสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาลงโทษ

๒.๒.๔ ผลจากการประชุมของคณะกรรมการคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับแนวความคิดการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัวไว้ดังนี้

จากเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการคดีพิเศษ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๗ กรณี อำนาจในจัดทำเอกสาร หลักฐาน เพื่อการแฝงตัวตามมาตรา ๒๗ ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) แจ้งข้อหารือของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนให้กับเจ้าหน้าที่และการขอเปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ให้กับเจ้าหน้าที่โดยใช้ชื่อแฝง เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๕๑ ประกอบกับข้อหารือนี้ยังไม่ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พิจารณา และโดยที่มาตรา ๑๐(๕) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ได้กำหนดให้ กคพ. มีอำนาจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ตลอดจนมีอำนาจตามมาตรา ๒๒ ที่จะออกข้อบังคับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับคดีพิเศษ ดังนั้น หาก กคพ. ซึ่งมีหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเฉพาะดังกล่าวเป็นกรรมการอยู่ด้วย ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวเสียก่อน อาจได้ข้อยุติและทำให้การการปฏิบัติราชการของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการบริหารจัดการ และได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งเป็นไปตามแนวทางการบริหารราชการที่ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) จึงเห็นว่าในชั้นนี้ยังไม่สมควรพิจารณาให้ความเห็นในข้อหารือดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หาก กคพ. พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังไม่ได้ข้อยุติหรือเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญก็อาจหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไปได้

๒.๒.๕ นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์ (๒๕๕๔) ได้ตีความเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน ไว้ว่า

กรณีข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปรับบทกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยที่บทกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ให้พิจารณาว่าบทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และให้ถือหลักว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมตัดกฎหมายทั่วไปมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (lex specialis derogat legi generali)

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และไม่ปรากฏว่าบทกฎหมายดังกล่าวนั้นสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป ย่อมต้องถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระแก่กัน ผู้ใช้และตีความกฎหมายต้องยอมรับให้มีการเลือกใช้บังคับบทกฎหมายบทใดบทใดบทหนึ่งได้ เช่น ความรับผิดตามสัญญา และความรับผิดทางละเมิดอาจดำรงอยู่ได้ และในหลายกรณีเราไม่สามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดตามสัญญากับความรับผิดทางละเมิดได้ว่า บทกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในเรื่องใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะเรื่องใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป ดังนั้นผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถเลือกบังคับการตามสิทธิโดยอาศัยบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งได้

นอกจากบทกฎหมายสองบทจะสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นบทกฎหมายเฉพาะและบทกฎหมายทั่วไป หรือต่างดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศต่อกันแล้ว ในการใช้กฎหมายสิ่งที่จะต้องคำนึงอีกประการหนึ่งคือกรณีข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายสองบท โดยที่ผลในทางกฎหมายแตกต่างกัน ได้แก่กรณีที่บทกฎหมายบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อนและบทกฎหมายอีกบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ผู้ใช้กฎหมายจะต้องเลือกใช้บทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ทั้งนี้ตามหลักที่ว่า “กฎหมายที่ออกมามีผลย้อนตัดกฎหมายที่ออกมาก่อนมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (Lex posterior derogat legi priori)

บางกรณีองค์กรนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายกรณีกฎหมายขัดกันไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ เช่น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายนั้น ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองไว้โดยมีหลักเกณฑ์ ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำบทบัญญัตินั้นมาใช้เป็นเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่จะต้องใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แทน

๒.๒.๖ นายเชษฐ คำวรรณ (๒๕๕๔) ได้อธิบายเกี่ยวกับลำดับศักดิ์กฎหมายไว้ว่า

แนวทางการตีความกฎหมายกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายสองบทบัญญัติขัดกัน ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ในมิติของกฎหมายไว้ดังนี้

กฎหมายมีลำดับศักดิ์สูงต่ำเสมือนสายบัญชาการ โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ย่อมเสมือนเป็นบ่อเกิดของอำนาจในกฎหมายลำดับรองลงมา โดยที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัด หรือแย้ง จะแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้

กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากันสามารถขัดหรือแย้ง แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากันได้ ทั้งนี้ การขัดหรือแย้งกันของกฎหมายให้ถือเอากฎหมายฉบับล่าสุดมีผลบังคับใช้

กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าสามารถยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม หรือขัดแย้งกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าได้ โดยกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ามีอันตกไป ถ้าขัดแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า

๒.๓ ผลของการคุ้มครองทางกฎหมาย

๒.๓.๑ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๒๗ ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัว ในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดี กำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อ ประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ

๒.๓.๒ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๔ ผู้ใด

(๑) แจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการ ขอมีบัตรตามมาตรา ๕ วรรคสี่ หรือมาตรา ๖ หรือการขอมีบัตรใหม่ตามมาตรา ๖ ตรี หรือการขอมีบัตร ใหม่หรือขอเปลี่ยนบัตรตามมาตรา ๖ จัตวา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) ปลอมบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่ง ปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๓) ใช้หรือแสดงบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับ อันเกิดจากการกระทำ ความผิดตาม (๑) หรือ (๒) ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตาม (๓) เป็นผู้กระทำความผิดตาม (๑) หรือ (๒) ด้วย ให้ลงโทษตาม (๓) แต่กระหนเดียว

ถ้าผู้กระทำความผิดหรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตาม (๑) หรือ (๒) หรือ (๓) เป็นเจ้าพนักงาน ไม่ว่าจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ตาม ต้อง ระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดหรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตาม (๑) หรือ (๒) หรือ (๓) เป็นผู้ไม่มีสัญชาติไทย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่สี่ หมื่นบาทถึงสามแสน

๒.๓.๓ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑(๑๔) “บัตรอิเล็กทรอนิกส์” หมายความว่า

(ก) เอกสารหรือวัตถุอื่นใดไม่ว่าจะมีรูปลักษณะใดที่ผู้ออกได้ออกให้แก่ผู้มีสิทธิใช้ ซึ่งจะระบุชื่อหรือไม่ก็ตาม โดยบันทึกข้อมูลหรือรหัสไว้ด้วยการประยุกต์ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า หรือวิธีอื่นใดในลักษณะคล้ายกัน ซึ่งรวมถึงการประยุกต์ใช้วิธีการทางแสงหรือวิธีการทางแม่เหล็กให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข รหัส หมายเลขบัตร หรือสัญลักษณ์อื่นใด ทั้งที่สามารถมองเห็นและมองไม่เห็นด้วยตาเปล่า

(ข) ข้อมูล รหัส หมายเลขบัญชี หมายเลขชุดทางอิเล็กทรอนิกส์หรือเครื่องมือทางตัวเลขใดๆ ที่ผู้ออกได้ออกให้แก่ผู้มีสิทธิใช้ โดยมีได้มีการออกเอกสารหรือวัตถุอื่นใดให้ แต่มีวิธีการใช้ในการทำงานเดียวกับ (ก) หรือ

(ค) สิ่งอื่นใดที่ใช้ประกอบกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อแสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของ

มาตรา ๑๖๑ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร กรอกข้อความลงในเอกสาร หรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท

มาตรา ๑๖๒ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตามหน้าที่

(๑) รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ

(๒) รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง

(๓) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความเช่นนั้น หรือ

(๔) รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้น มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

มาตรา ๒๖๔ ผู้ใดทำเอกสารปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด เดิมหรือตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใดๆ ในเอกสารที่แท้จริง หรือประทับตราปลอม หรือลงลายมือชื่อปลอมในเอกสาร โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ถ้าได้กระทำเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารที่แท้จริง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานปลอมเอกสารต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกรอกข้อความลงในแผ่นกระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งมีลายมือชื่อของผู้อื่นโดยไม่ได้รับความยินยอม หรือโดยฝ่าฝืนคำสั่งของผู้นั้น ถ้าได้กระทำเพื่อนำเอาเอกสารนั้นไปใช้ในกิจการที่อาจเกิดเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือประชาชน ให้ถือว่าผู้นั้นปลอมเอกสาร ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

มาตรา ๒๖๕ ผู้ใดปลอมเอกสารสิทธิ หรือเอกสารราชการ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๒๖๖ ผู้ใดปลอมเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

(๒) พินัยกรรม

(๓) ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ หรือใบสำคัญของใบหุ้นหรือใบหุ้นกู้

(๔) ตัวเงิน หรือ

(๕) บัตรเงินฝาก

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

มาตรา ๒๖๗ ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จัดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๒๖๘ ผู้ใดใช้หรืออ้างเอกสารอันเกิดจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ หรือมาตรา ๒๖๗ ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้นๆ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นผู้ปลอมเอกสารนั้น หรือเป็นผู้แจ้งให้เจ้าพนักงานจัดข้อความนั้นเองให้ลงโทษตามมาตรานี้แต่กระหนเดียว

มาตรา ๒๖๙/๑ ผู้ใดทำบัตรอิเล็กทรอนิกส์ปลอมขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดเติมหรือตัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใดๆ ในบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่แท้จริง โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ถ้าได้กระทำเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่แท้จริงหรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ผู้นั้นกระทำความผิดฐานปลอมบัตรอิเล็กทรอนิกส์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

มาตรา ๒๖๙/๔ ผู้ใดใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ซึ่งสิ่งใดๆ ตามมาตรา ๒๖๙/๑ อันได้มาโดยรู้ว่าเป็นของที่ทำปลอมหรือแปลงขึ้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดจำหน่ายหรือมีไว้เพื่อจำหน่ายซึ่งสิ่งใดๆ ที่ทำปลอมหรือแปลงขึ้นตามมาตรา ๒๖๙/๑ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคแรกหรือวรรคสองเป็นผู้ปลอมซึ่งบัตรอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๒๖๙/๑ ให้ลงโทษตามมาตรานี้แต่กระหนเดียว

๒.๔ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

เนื่องจากการวิจัยในช่วงเวลาจำกัด ดังนั้น ประชากรและกลุ่มตัวอย่างจึงกำหนดเพียงกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง และใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น รวม ๓ กลุ่ม ได้แก่ ๑) กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ๒) กลุ่มบุคลากรจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ และ ๓) กลุ่มบุคลากรจากกรมการปกครอง

๒.๕ วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

๒.๕.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ ๒.๑ ๒.๒ และ ๒.๓

๒.๕.๒ การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างคำถามที่ใช้สัมภาษณ์

๑) คำถาม กลุ่มผู้กร่าง พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษฯ

- (๑) ปัญหาของกระบวนการ ดำเนินคดีอาญาชั้นสืบสวนสอบสวนในอดีต
- (๒) เหตุผลในการยกย่องพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗
- (๓) เจตนารมณ์การบัญญัติมาตรา ๒๗ และผลของการคุ้มครองตามกฎหมาย
- (๔) ข้อปัญหาในชั้นการยกย่องกฎหมาย มาตรา ๒๗ และข้อคิดเห็นอื่นๆ

๒) คำถาม กลุ่มบุคลากรจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ

- (๑) ปัญหา/อุปสรรค ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีบัตรประจำตัวประชาชน อำพราง เพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ
- (๒) ความคิดเห็นเกี่ยวกับความคุ้มครองทางกฎหมาย จากการใช้บัตรประจำตัวประชาชน อำพราง
- (๓) ข้อคิดเห็นอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติ การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

๓) คำถาม กลุ่มบุคลากรจากกรมการปกครอง

- (๑) หลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน
- (๒) ความรู้ความเข้าใจและข้อคิดเห็นในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน อำพราง
- (๓) ปัญหา/อุปสรรค ในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง
 - เกี่ยวกับกฎหมาย
 - เกี่ยวกับเทคนิค
- (๔) ข้อคิดเห็นอื่น เพื่อประโยชน์ในการจัดทำตัวบัตรประจำตัวอำพราง

๒.๖ วิธีการวิเคราะห์และประมวลผล

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

๒.๖.๑ การศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับการยกย่องพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ

๒.๖.๒ การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการยกย่องพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีพิเศษ จำนวน ๓ กลุ่ม รวม ๖ คน ได้แก่

- ๑) กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการยกย่องพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก่ ผู้กร่างจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ และจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม ๒ คน
- ๒) กลุ่มบุคลากรจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีผู้ได้รับมอบหมาย และเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษที่เกี่ยวข้องกับปัญหา รวม ๒ คน
- ๓) กลุ่มบุคลากรจากกรมการปกครอง ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีผู้ได้รับมอบหมาย และผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง รวม ๒ คน

บทที่ ๓ ผลการศึกษา

๓.๑ ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ

จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีพิเศษ จำนวน ๓ กลุ่ม รวม ๕ คน ดังนี้

๓.๑.๑ กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้แก่ ผู้ยกร่างจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ และจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม ๒ คน โดยสัมภาษณ์ นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และนายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็น ดังนี้

๑) มุมมองเกี่ยวกับสภาพปัญหาของกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสืบสวนสอบสวนในอดีตก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

๑.๑) นายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อธิบายถึงมุมมองเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสืบสวนสอบสวนในอดีตก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ที่สำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) ประเทศไทยอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเป็นยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ด้วยพลังแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) อันมีผลมาจากการพัฒนาการติดต่อสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยีสารสนเทศ อันแสดงให้เห็นถึงการเจริญเติบโตของความสัมพันธภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคล ชุมชน หน่วยธุรกิจ และรัฐบาล ทั้งทั้งโลก ในมิติด้านคดีอาญาได้ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากอาชญากรรมพื้นฐานทั่วไปในอดีต เช่นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมองค์กร หรืออาชญากรรมข้ามชาติเป็นต้น และอาชญากรรมประเภทเหล่านี้ก็มีการพัฒนารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง

องค์กรตำรวจ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาในขั้นต้น คือการสืบสวนและการสอบสวน มีลักษณะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีการโยกย้ายบุคลากรบ่อยทำให้ขาดการสร้างผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีกับอาชญากรรมพิเศษ ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่องในการป้องกันและปราบปราม ทำให้การควบคุมอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(๒) อำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นเรื่องเฉพาะตัวพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนทั่วไปต้องเป็นบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจำกัดแต่ฝ่ายปกครองและตำรวจ ทำให้ไม่สามารถบูรณาการบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในอาชญากรรมพิเศษมาดำเนินคดี รวมทั้งเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal instrument) ในการดำเนินคดีอาญาตามที่กำหนดในกฎหมาย ยังไม่ทันสมัยและเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ

(๓) ในการดำเนินคดีอาญา องค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในการสืบสวนสอบสวน โดยไม่มีองค์กรอื่นที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน ทำให้ขาดตัวเร่ง (catalyst) ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งขาดการตรวจสอบถ่วงดุลในกรณีที่มีความเคลือบแคลงสงสัยในการดำเนินคดีโดยองค์กรตำรวจ

(๔) การดำเนินคดีขึ้นก่อนฟ้องมีการแบ่งการดำเนินการเป็นสองขั้นตอนโดยเด็ดขาดจากกัน คือขั้นการสอบสวน และขั้นการฟ้องคดี ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถที่จะสนับสนุน

หรือช่วยเหลือในการพิจารณาพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี ส่งผลให้มีการสั่งไม่ฟ้องเป็นจำนวนมาก และการดำเนินคดีในชั้นศาลของฝ่ายโจทก์ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๑.๒) นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้ขอนำประเด็นปัญหาไปตอบ รวมกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเหตุผลในการยกเว้นพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

๒) เหตุผลในการยกเว้นพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

๒.๑) นายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ได้อธิบายเหตุผลในการยกเว้นพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ว่า

จากปัญหาของกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสืบสวนสอบสวนในอดีตก่อน ประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นเหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งในการยกเว้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งได้ถูกอธิบายไว้ชัดเจนอยู่แล้วในหมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดว่า “เนื่องจากตามที่ได้มีการปรับปรุง อำนาจหน้าที่กระบวนยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการ เกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดี ดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และ วิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ”

กรณีดังกล่าว เป็นการกำหนดให้มีหน่วยงานพิเศษเพื่อทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญา ชั้นก่อนฟ้องแทนเจ้าพนักงานตำรวจสำหรับอาชญากรรมพิเศษบางประเภท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของ อาชญากรรมที่มีผลกระทบรุนแรงต่อสังคมโดยรวม ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่สำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่ คดีพิเศษที่จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ให้เป็นข้าราชการพล เรือนสามัญ และมีคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งที่หลากหลาย เพื่อเน้นการเป็นองค์กรสหวิทยาการ และนำความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางมาดำเนินคดีพิเศษ

(๒) กำหนดให้บุคคลอื่น สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ในฐานะ “กฎหมายกลาง” เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวน เช่นการที่ นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อ ช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวน และให้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ตามกฎหมาย สามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ เช่นเดียวกับพนักงาน สอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษที่รับราชการในสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้ สามารถระดมบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ในเรื่องนั้นๆมาใช้ในการดำเนินคดีพิเศษ รวมทั้งยังสามารถสนธิ กำลังหรือขอรับการสนับสนุนบุคลากรหรือเครื่องมือเครื่องใช้จากหน่วยงานอื่นของรัฐมาใช้ในการ ป้องกันปราบปรามคดีพิเศษด้วย

นอกจากนั้นในกรณีที่จำเป็น ยังสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในคดีพิเศษที่ทำการสอบสวนอยู่ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภาครัฐหรือเอกชน เพื่อเป็นที่ปรึกษาในคดีพิเศษโดย มีค่าตอบแทนด้วย

(๓) กำหนดเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal instrument) ที่มีประสิทธิภาพ เพิ่มเติมให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อใช้ในการดำเนินคดี เช่นอำนาจในการ

เรียกเอกสารหลักฐาน อำนาจในการยึดอายัด อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลการสื่อสารต่างๆ รวมถึงอำนาจในการแฝงตัว และการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัว และยังมีระเบียบกำหนดค่าใช้จ่าย ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ แยกต่างหากจากระเบียบด้านการเงินการคลังปกติเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

(๔) ให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ผ่านการใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการมีมติให้เรื่องใดมาเป็นคดีพิเศษ เพื่อดำเนินคดีอาญาที่สำคัญบางประการ รวมทั้งเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลหน่วยงานสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในระบบปกติ

(๕) ให้มีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาร่วมสอบสวนหรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษบางประเภทที่สำคัญ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้นเริ่มคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคู่ความและเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินคดี

๒.๒) นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้อธิบายถึงมุมมองเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นสืบสวนสอบสวนว่า

ในอดีตก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ว่าในโลกยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเทคโนโลยีส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ไปตลอดถึงการก่ออาชญากรรม ซึ่งพัฒนาจากการใช้ความรุนแรงเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก การใช้เทคโนโลยีคุณภาพสูงและช่องว่างของกฎหมายปิดบังความผิดของตน มีอิทธิพลและเครือข่ายองค์กรโยงใยทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี

นอกจากนี้จากการศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการดำเนินคดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อน ซึ่งพบว่าหลายส่วนเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข เช่น ในการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงนายหนึ่งนายได้รับผิดชอบสำนวนตามลำพัง ที่เราค้นเคยกันว่าเป็นร้อยเวรผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งการทำงานของคน ๆ เดียวจะมีข้อจำกัด เคยมีคำกล่าววาคดีอาชญากรรมร้ายแรงประเภทข้ามชาติ เป็นองค์กรอาชญากรรม หรือผู้มีอิทธิพลเป็นเครือข่ายหรือที่เรียกว่า white collar crime ซึ่งมีความได้เปรียบมาก ทั้งมีความรู้ มีผู้มีอิทธิพลหนุนหลัง การที่จะให้คน ๆ เดียวไปไต่คดีจนกระแสนจัดการกับอาชญากรรมเหล่านี้คงเป็นการยาก แล้วภารกิจของตำรวจเองก็มีข้อจำกัด มีการโยกย้ายเปลี่ยนโรงพัก เปลี่ยนสายงานตลอดเวลา ความเชี่ยวชาญก็ไม่เกิดแบบต่อเนื่อง อีกอย่างหนึ่งก็คือ กระบวนการยุติธรรมไม่ได้ทำตามลำพัง ตำรวจเองเป็นเพียงเบื้องต้นแท้จริงแล้วต้องไปเชื่อมกับกระบวนการการส่งฟ้องส่งไม่ฟ้องของอัยการ ซึ่งในต่างประเทศจะให้อัยการมาร่วมสอบสวนตั้งแต่แรก ต้องยอมรับว่าคดีพิเศษซึ่งไม่ใช่คดีปกติ จะมีความสลับซับซ้อน ยุ่งยาก และเป็นเรื่องยากมากที่จะจัดการกับอาชญากรรมพิเศษ จะปล่อยให้เจ้าหน้าที่รัฐเพียงคนสองคนจัดการไม่ได้ ไม่มีหน่วยงานใดหรือบุคคลใดที่จะสามารถสร้างซูปเปอร์แมนมาจัดการกับอาชญากรรมเหล่านี้ได้

แต่ถ้าเอาคนมาเป็นทีม มาทำกันหลาย ๆ คน ที่เรียกว่า ไม่ซึกหลาย ๆ อันมามัดรวมกันแล้วก็พอที่จะจัดไม่ซึกได้ เราสร้างให้คน ๆ เดียวเป็นซูปเปอร์แมนไม่ได้ แต่เราสร้างทีมที่เป็นซูปเปอร์แมนได้ ซึ่งนี่เป็น concept ของการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้จัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department Of Special Investigation) หรือ DSI ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนคดีที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือ "คดีพิเศษ" เพื่อป้องกัน ปรามปราม และควบคุมอาชญากรรมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการกับอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ

๓) เจตนารมณ์การบัญญัติมาตรา ๒๗ และผลของการคุ้มครองตามกฎหมาย

๓.๑) นายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ว่า

เป็นมาตราที่อยู่ในหมวด ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ที่กำหนดให้ในกรณีที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย มีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือ กลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

กรณีดังกล่าว เป็นเรื่องของเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal instrument) ในการสืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษ ผ่านกระบวนการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน ประการหนึ่ง และผ่านการแฝงตัวอีกประการหนึ่ง ดังนั้น เอกสารหรือหลักฐานใดที่จัดทำขึ้นภายใต้บทบัญญัติในมาตรานี้ ย่อมมิใช่เอกสารหลักฐานตามสภาพของสิ่งของนั้น แต่มีฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวน เช่น การขอให้กรมการปกครองจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง ก็มีได้หมายความว่า เป็นการขอให้จัดทำบัตรประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน ฯ ซึ่งห้ามดำเนินการจัดทำบัตรที่มีข้อมูลเป็นเท็จ แต่เป็นการขอให้จัดทำ“เอกสารหรือหลักฐานในรูปแบบของบัตรประจำตัวประชาชน” โดยอาศัยระบบฐานข้อมูลและเทคนิคการปกครองเพื่อใช้ในการสืบสวนหรือสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น จึงไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ และมีใช่เป็นกรณีการขัดกันของกฎหมาย เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างกัน และสิ่งของที่ทำขึ้นนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินการของกฎหมายคนละฉบับ อย่างไรก็ตาม ถ้าเอกสารหรือหลักฐานนั้นเป็นเอกสารที่กระทบต่อมหาชน ตามหลักกฎหมายมหาชนย่อมคุ้มครองต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากกระทำการโดยสุจริตอันเกี่ยวกับเอกสารหรือหลักฐานอำพรางนั้นอยู่แล้ว

สำหรับผลของความคุ้มครองทางกฎหมาย ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนที่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๗ วรรคแรก ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ ซึ่งเมื่อต้นธารคือกฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว ก็ย่อมมีผลคุ้มครองผู้จัดทำเอกสารหรือหลักฐานนั้นขึ้นไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด และสามารถนำเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้โดยบริบูรณ์และมีผลคุ้มครองผู้ใช้เอกสารหรือหลักฐานนั้นด้วย โดยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องบัญญัติถึงการนำไปใช้อันเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการจัดทำว่าให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายอีก

๓.๒) นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ว่า

บทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่ง พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ เป็นเรื่องที่ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในข้อบังคับ กรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ. ๒๕๕๓ บทบัญญัติ ดังกล่าวเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งถือเป็นเทคนิคการสืบสวน สอบสวนพิเศษในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอา ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ

เทคนิคดังกล่าวนี้เรียกอีกอย่างว่า “การอำพรางตัว” เป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่อำ พรางตัวเข้าไปอยู่ในกลุ่มขององค์กรอาชญากรรมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ต้องปกปิดตัวตนที่แท้จริง แต่เปิดตัวเองให้บุคคลอื่นทั่วไปเข้าใจว่าเป็นบุคคลอื่น ทั้งการปกปิดฐานะ อาชีพ การงาน เป็นต้น เป็น การอำพรางในการปฏิบัติการเพื่อให้ได้เข้าถึงพื้นที่เป้าหมาย บุคคลในองค์กร โดยไม่เปิดเผยสถานะที่ แท้จริง ซึ่งเดิมทีเทคนิคดังกล่าวนี้มีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงอาจทำให้พยานหลักฐานที่ได้มาเป็น พยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่สามารถรับฟังเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้ อีกทั้ง การปฏิบัติ หน้าที่โดยใช้เทคนิคดังกล่าวนี้ก็ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ กำหนดในการปฏิบัติการอำพราง เป็นเรื่องที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบทางอาญาได้ ดังนั้น จึงมีความ จำเป็นที่ต้องนำเทคนิคดังกล่าวมาบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย เพื่อเป็นการรับรองพยานหลักฐานที่ ได้มา รวมถึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการโดยใช้เทคนิคดังกล่าว

๔) ข้อปัญหาในชั้นการยกร่างกฎหมาย มาตรา ๒๗ และข้อคิดเห็นอื่นๆ

๔.๑) นายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา ได้อธิบายว่า

ปัญหาเกี่ยวกับการยกร่างมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ไม่พบปัญหามากนัก มีเพียงในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ทราบว่าได้มี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายในประเด็นว่าการจัดทำเอกสารในลักษณะเป็นการปลอมเอกสารซึ่ง เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการการ ชี้แจงว่า การจัดทำเอกสารหลักฐานใด แม้จะเป็นการจัดทำเอกสารไม่ตรงกับข้อเท็จจริง หรือจัดทำบัตร ประจำตัวประชาชนที่มีข้อมูลไม่ตรงกับความจริง ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน เช่น ใน การดำเนินการในคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (ฮั้วประมูล) มิใช่เป็นการปลอม เอกสารเพื่อมีเจตนาที่จะเข้าประมูลงานของรัฐ แต่เป็นการเข้าไปเพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิด ดังกล่าวมาลงโทษ

สำหรับข้อคิดเห็นนั้น เห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้อำนาจในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ก็ย่อมสามารถกระทำได้ในทางกฎหมาย แต่เห็นว่าสาเหตุสำคัญที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติหรือให้ความ ช่วยเหลืออาจมาจากสาเหตุของการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้ง อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ไม่ได้กำหนดให้มีหน้าที่ดังกล่าว และขาดแคลนงบประมาณในการ ดำเนินการเนื่องจากเป็นภารกิจพิเศษที่อยู่นอกเหนืองานตามแผนงบประมาณประจำปี ซึ่งในกรณีของ กรมการปกครอง จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

พ.ศ.๒๕๔๕ กำหนดให้กรมการปกครอง มีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องที่ การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้อำนาจหน้าที่รวมถึงการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายด้วย ดังนั้น จึงอาจดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และเจตนารมณ์และความคุ้มครองทางกฎหมายของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แก่เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง

(๒) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้กรมการปกครอง และอาจรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ สนับสนุนการดำเนินการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานเพื่อสนับสนุนการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้เกิดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนด

(๓) เสนอบประมาณเพื่ออุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกรมการปกครอง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการดำเนินการวางระบบงานและเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และพิจารณาใช้มาตรา ๓๑ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่พิเศษเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๗

๔.๒) นายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้อธิบายว่า

ปัญหาเกี่ยวกับการยกร่างมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ในขั้นการยกร่างกฎหมายนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๗ นี้ มิได้มีประเด็นปัญหาข้อขัดข้องแต่อย่างใด คงมีเพียงข้อสังเกตในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรว่าการจัดทำเอกสารตามมาตรา ๒๗ อาจมีลักษณะเป็นการปลอมเอกสาร ซึ่งอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย ดังนั้น การดำเนินการดังกล่าวจะถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการชี้แจงว่าการจัดทำเอกสารหลักฐานใด แม้จะเป็นการปลอมเอกสาร ปลอมบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน เช่น ในกรณีการฮั้วประมูลงานของหน่วยงานราชการ เป็นต้น มิใช่เป็นการปลอมเอกสารเพื่อมีเจตนาที่จะเข้าประมูลงานของหน่วยราชการให้ได้งาน แต่เป็นการเข้าไปเพื่อสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาลงโทษ

๓.๑.๒ กลุ่มบุคลากรจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีผู้ได้รับมอบหมาย และเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษที่เกี่ยวข้องกับปัญหา รวม ๒ คน เนื่องจากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ให้สัมภาษณ์ในส่วนของผู้ยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ซึ่งในบทสัมภาษณ์ได้กล่าวถึงประเด็นการปฏิบัติงานรวมอยู่ด้วยแล้ว จึงได้ทำการสัมภาษณ์เฉพาะ พันเอกปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชี่ยวชาญ) ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ กรณีการขอให้กรมการปกครองจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เพื่อใช้ในการสืบสวนคดีพิเศษ อันเป็นที่มาของการศึกษาในเรื่องนี้ มีความเห็น ดังนี้

๑) ปัญหา/อุปสรรค ในการดำเนินการเพื่อจัดให้มีบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ

๑.๑) พันเอกปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชี่ยวชาญ) ได้อธิบายว่า

ในการแฝงตัวเข้าไปสืบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานในการกระทำความผิด โดยเฉพาะคดีความผิดตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.๒๕๔๗ หรือ “แชร์ลูกโซ่” ตั้งแต่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เข้ารับตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักคดีอาญาพิเศษ เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ พบว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับแชร์ลูกโซ่เกิดขึ้นมากมาย ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด ข้าพเจ้าได้มอบหมายให้กำลังพลในสังกัดเข้าแฝงตัวเข้าไปสมัครเป็นสมาชิกและรับฟังการบรรยายแผนการตลาดเพื่อนำมาวิเคราะห์ว่า แผนการตลาดของแต่ละบริษัทที่ได้รับการร้องเรียนหรือแจ้งเบาะแสเข้ามานั้น เข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในช่วงแรก ๆ สามารถรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานได้เพียงพอต่อการรับเป็นคดีพิเศษ แต่เมื่อวิทยาการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วมาก อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้พยายามนำเทคโนโลยีเข้าไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการใช้เทคโนโลยีโทรทัศน์ดาวเทียมเป็นสื่อในการโฆษณา หรือประกาศให้ปรากฏแก่ประชาชนได้ทั่วประเทศได้ในเวลาอันรวดเร็วมาก โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบควบคุมจากทางราชการ เป็นเหตุให้ประชาชนหลงเชื่อตกเป็นเหยื่อของการถูกหลอกลวงเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการรับสมัครเป็นสมาชิกก็ต้องใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนด้วย ผู้จำหน่ายอิสระที่เป็นหัวหน้าสายหรือแม่ทีม นับเป็นกลไกสำคัญในการชักชวนประชาชนให้เข้าไปสมัครเป็นสมาชิกและซื้อสินค้า หรือนำเงินไปร่วมลงทุน และผู้จำหน่ายอิสระที่เป็นหัวหน้าสายหรือแม่ทีมเหล่านี้ ก็มีการย้ายไปทำงานยังบริษัทที่ให้ผลตอบแทนดีกว่า โอกาสที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษจะถูกสังเกตจดจำได้ว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษก็มีเพิ่มมากขึ้น และอาจได้รับความไม่ปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งการพิสูจน์ความผิดเกี่ยวกับการคิดคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องใช้พนักงานเจ้าหน้าที่หลายคนเพื่อเข้าไปสมัครเป็นสมาชิก ตั้งแต่ระดับแม่สายหรือแม่ทีมไล่ลงไปจนถึงระดับล่าง เพื่อต้องการพิสูจน์ทราบให้ได้ว่าแท้ที่จริงแล้วการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้นเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ คือเป็นการจ่ายผลตอบแทนสูงเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดฯ ที่สถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้หรือไม่ จึงจำเป็นต้องใช้บุคลากรเข้าไปแฝงตัวมากขึ้น และเนื่องจากเทคโนโลยีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนมีความรวดเร็ว ทันสมัย และเข้าถึงได้ทุกสถานที่และทุกเวลา อาจมีภาพใบหน้าของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษบางคนไปปรากฏบนสื่อมวลชนบ่อยครั้ง เกรงว่าจะถูกแม่สายหรือแม่ทีมจดจำหน้าได้ จึงเกิดแนวคิดในการจัดทำเอกสารแสดงตน

ขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวน จากการปรึกษาหารือกันพบว่า กรมการปกครองเคยออกบัตรประจำตัวประชาชนให้เพื่อประโยชน์ในการแฝงตัว จึงได้ประสานการปฏิบัติไปยังกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และก็พบปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการออกเลขประจำตัวประชาชนซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ประชาชน ๑ คน มีเลขประจำตัวประชาชนได้เพียงเลขเดียวเท่านั้น จึงไม่สามารถดำเนินการตามคำร้องขอของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ เพราะเกรงว่าจะมีความผิดตามกฎหมาย ได้พยายามอธิบายว่า การร้องขอให้เจ้าหน้าที่กรมการปกครองดำเนินการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้อีก ๑ ใบ นั้น เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงาน โดยผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานโดยชอบด้วยกฎหมายก็ถือเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน เมื่อมาตรา ๒๗ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง **ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ**” เมื่ออธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นการกระทำ โดยชอบ การกระทำของผู้ที่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยแต่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าปฏิบัติ จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ไม่สามารถนำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับได้ในขณะนั้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นข้อกั่วงวลก็คือ หากกรมการปกครองสามารถจัดทำเอกสารให้กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษตามมาตรา ๒๗ ได้ ก็ยังเกรงว่าข้อมูลทะเบียนราษฎรที่จัดทำขึ้นใหม่อาจถูกตรวจพบความเชื่อมโยงไปยังฐานข้อมูลเดิม ซึ่งก็คงไม่มีประโยชน์กับการจัดทำเอกสารหลักฐานตามมาตรา ๒๗ เพราะเป็นข้อมูลที่อยู่ในระบบฐานข้อมูลเดียวกัน เห็นว่าแนวทางปฏิบัติที่ปลอดภัยหากเป็นไปได้ก็คือ เมื่อจัดทำเอกสารขึ้นใหม่ให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษคนใดแล้ว จะต้องเป็นฐานข้อมูลใหม่ที่ไม่สามารถเชื่อมโยงไปยังฐานข้อมูลเดิมได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากศึกษาบทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง **ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ**”

จะเห็นว่า อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้**บุคคลใด** จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นนั้น คำว่า “บุคคลใด” มิได้หมายถึงเฉพาะเจ้าพนักงานตามกฎหมายเท่านั้น แต่อาจหมายถึงบุคคลใด ๆ ก็ได้ที่มีความสามารถในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานได้ แต่การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนตามมาตรา ๒๗ ต้องจัดทำขึ้นให้เหมือนบัตรประจำตัวประชาชนที่ออกโดยกรมการปกครองทุกประการ เพื่อมิให้ผู้ใดที่พบเห็นแล้ว อาจเข้าใจได้ว่าเป็นบัตรประจำตัวประชาชนปลอม แต่แนวทางที่ปลอดภัยที่สุดก็คือ การให้หน่วยงานรับผิดชอบคือ กรมการปกครอง เป็นผู้ดำเนินการให้ ซึ่งเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองย่อมได้รับการคุ้มครองในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องอธิบายให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเข้าใจในเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่ง พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ได้ เชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมายอย่างดียิ่ง

๒) ความคิดเห็นเกี่ยวกับความคุ้มครองทางกฎหมาย จากการใช้บัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

๒.๒) พันเอกปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชี่ยวชาญ) ได้อธิบายว่า

กฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ดีแล้ว เมื่ออธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น และกฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว บุคคลนั้นย่อมได้รับการคุ้มครองในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมายด้วย

๓) ข้อคิดเห็นอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๗

๓.๑) พันเอกปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชี่ยวชาญ) ได้ให้ข้อคิดเห็นเช่นเดียวกับที่ได้แสดงไว้ในคำถามที่ ๑ และคำถามที่ ๒ แล้วว่า

มาตรา ๒๗ นี้มีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งกับการบังคับใช้กฎหมาย เพราะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ รู้จักนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ไปใช้เป็นเครื่องมือในการทำความผิด และมักไม่ทิ้งร่องรอยหรือพยานหลักฐานใด ๆ ไว้ในการกระทำผิด การจัดทำเอกสารหลักฐานใด ๆ ขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน นับเป็นสิ่งจำเป็นในการแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรม เพื่อแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานไว้ใช้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีพิเศษต่อไป เพราะการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในคดีพิเศษแต่ละเรื่องต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีพิเศษแต่ละคดีไปเป็นจำนวนมาก หากส่งสำนวนไปแล้วพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง หรือศาลพิพากษายกฟ้อง สิ่งที่ลงทุนไปแล้วทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายก็เป็นอันสูญเปล่าไปสิ้น ฉะนั้น อำนาจตามมาตรา ๒๗ จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการนำไปบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุดให้สมตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๗

๓.๑.๓ กลุ่มบุคลากรจากกรมการปกครอง ได้แก่ อธิบดีหรือรองอธิบดีผู้ได้รับมอบหมาย และผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง รวม ๒ คน เนื่องจากอธิบดีกรมการปกครองมีภารกิจสำคัญไม่อาจให้สัมภาษณ์ในกำหนด จึงสัมภาษณ์นายเปรมศักดิ์ กีรานนท์ ผู้อำนวยการส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการสำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ในฐานะผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง มีความเห็น ดังนี้

๑) หลักกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน

๑.๑) นายเปรมศักดิ์ กีรานนท์ ผู้อำนวยการส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ได้อธิบายว่า

กฎหมายที่ใช้เป็นหลักในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๒) และ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๔) มาตรา ๕ บัญญัติให้ “ผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมีอายุ เจ็ดปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ และมีชื่อในทะเบียนบ้านต้องมีบัตรตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งความข้างต้นไม่ใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับการยกเว้นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง กำหนดบุคคลได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ กำหนดไว้ ๖ ประเภท ได้แก่

(๑) สมเด็จพระบรมราชินี

(๒) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป

(๓) ภิกษุ สามเณร นักพรต และนักบวช
 (๔) ผู้มีกายพิการ เดินไม่ได้ หรือเป็นใบ้ หรือตาบอด ทั้งสองข้าง หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๕) ผู้ที่อยู่ในที่คุมขังโดยชอบด้วยกฎหมาย
 (๖) บุคคลซึ่งกำลังศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ และไม่สามารถยื่นคำขอมิบัตรประจำตัวประชาชนได้

นอกจากนั้น ตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๗ ได้กำหนดขนาด สี และลักษณะของบัตร ตลอดจนรายการในบัตร และรายละเอียดของรายการในบัตรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ กำหนดให้ “บัตรประจำตัวประชาชนมีสีขาว ลายพื้นสีฟ้า ผลิตและเคลือบด้วยวัสดุ ป้องกันการปลอมแปลงตามที่เจ้าพนักงานออกบัตรกำหนด นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานออกบัตร เห็นสมควรจะกำหนดให้มีจุดซ่อนเร้น ซึ่งมองไม่เห็นด้วยตาเปล่า เพื่อเป็นมาตรการตรวจสอบหรือป้องกันการปลอมแปลงบัตรไว้ด้วยก็ได้” สำหรับรายการและรายละเอียดของรายการในบัตรประจำตัวประชาชนในแต่ละใบ ประกอบด้วย

- (๑) คำว่าบัตรประจำตัวประชาชน
- (๒) รูปร่างของผู้ถือบัตร
- (๓) เลขประจำตัวประชาชนผู้ถือบัตร
- (๔) ชื่อตัวและชื่อสกุลของผู้ถือบัตร
- (๕) วัน เดือน ปี เกิดของผู้ถือบัตร
- (๖) ที่อยู่ตามทะเบียนของผู้ถือบัตรในขณะยื่นคำขอ
- (๗) วันออกบัตร
- (๘) วันบัตรหมดอายุ
- (๙) ลายมือชื่อ หรือตราลายมือชื่อ และตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานออกบัตร

(๑๐) รายการศาสนาหรือนิกายของศาสนา หรือลัทธินิยม ในทางศาสนาของผู้ถือบัตรจะมีหรือไม่ก็ได้

สำหรับบัตรที่ออกด้วยระบบคอมพิวเตอร์แบบอเนกประสงค์ ให้มีเลขหมายคำขอมิบัตรรหัสกำกับบัตร และรหัสตรวจสอบบัตร (Bar Code) ด้วย นอกจากนี้ มาตรา ๗/๑ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น บัญญัติให้ “บัตรประจำตัวประชาชนในแต่ละบัตรจะมีหน่วยความจำเพื่อบันทึกข้อมูลอื่นของผู้ถือบัตร”

สำหรับการขอมิบัตร การขอมิบัตรใหม่ การขอเปลี่ยนบัตร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เป็นไปตามแบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ขอมิบัตรจะต้องยื่นคำขอมิบัตรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบที่กรมการปกครองกำหนด (ปัจจุบันกรมการปกครองได้ออกระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๔) ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล ศาลาว่าการเมืองพัทยา หรือสำนักทะเบียนสาขาทามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร รวมทั้งสามารถ

ยื่นคำขอได้ที่สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครองก็ได้ (ความในข้อ ๖ แห่งกฎกระทรวง (ฉบับที่ ๑๘) และที่แก้ไขเพิ่มเติม) โดยการยื่นคำขอของผู้ขอมีบัตรในแต่ละครั้ง จะต้องมีการจัดพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ขอ มีการกำหนดเลขหมายคำขอและกำหนดเลขที่อนุญาตให้ทำบัตร เพื่อใช้ในการตรวจสอบบัตรว่าเป็นบัตรจริงหรือบัตรปลอม

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๔) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ ยังได้กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับบัตร สำหรับผู้ยื่นคำขอมีบัตร เจ้าพนักงานออกบัตร เจ้าพนักงานตรวจบัตร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้หรือให้การสนับสนุน ซึ่งมีโทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับไว้อีกด้วย

๒) ความรู้ความเข้าใจและข้อคิดในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๑) นายเปรมศักดิ์ กีรานนท์ ผู้อำนวยการส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ให้ความเห็นว่า

การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางเป็นการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมข้างต้น โดยที่ผู้ถือบัตรมีการเปลี่ยนแปลงรายการข้อมูลบุคคลไม่ว่าจะเป็นชื่อตัว หรือชื่อสกุล หรือชื่อตัวและชื่อสกุล ข้อมูลรายการทางทะเบียนราษฎร ได้แก่ วัน เดือน ปีเกิด อายุ และสถานที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน หรือ รายการ บิดา มารดา ของผู้ถือบัตรเพื่ออำพรางตัวตนที่แท้จริงสำหรับประโยชน์ในการแสวงหาข้อมูล ซึ่งตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่สามารถที่จะกระทำได้ เนื่องจากรายการในบัตรประจำตัวประชาชน ในแต่ละบัตรมีข้อมูลที่ปรากฏอยู่บนหน้าบัตรดังกล่าว ยังมีรายการข้อมูลบุคคลที่เก็บไว้ในหน่วยความจำ (Chip) ของบัตร แต่ละบัตร รวมทั้งยังมีข้อมูลที่เป็นลายพิมพ์นิ้วมือ รหัสดำกับบัตร รายละเอียด เลขหมายคำขอมีบัตร เลขที่อนุญาตของบัตรในแต่ละบัตรไว้ ซึ่งยากต่อการปลอมแปลง นอกจากนั้น กฎหมายเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน ได้แก่พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้กำหนดโทษ สำหรับผู้ขอมีบัตร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นตัวการหรือสนับสนุนให้ได้รับโทษทางอาญา ไว้อีกด้วย ทำให้การปลอมแปลงบัตรเพื่อการดังกล่าวนี้ไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ

๓) ปัญหา/อุปสรรค ในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

๓.๑) นายเปรมศักดิ์ กีรานนท์ ผู้อำนวยการส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ให้ความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ด้านที่เกี่ยวกับกฎหมาย

(๑) พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๔ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับัตรประจำตัวประชาชนมิได้เอื้อต่อการทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง หรือบัตรประจำตัวประชาชนปลอมแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนสำหรับการทำบัตรประจำตัวประชาชนไว้อย่างรัดกุม ซึ่งการปลอมแปลงบัตร

ประจำตัวประชาชนนั้น ทั้งผู้ยื่นคำขอ หรือตัวการหรือผู้สนับสนุนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องได้รับ โทษทางอาญา ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๒) ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ายังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับความคุ้มครองทางกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่กรมการปกครองที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษให้จัดทำ บัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เพราะแม้มาตรา ๒๗ วรรคสองจะบัญญัติว่า “การจัดทำเอกสารหรือ หลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตาม วรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ” และในข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษ ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๗ วรรคสองจะบัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวน ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนของหน่วยงานอื่นของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐให้ความร่วมมือในการสนับสนุนแลกเปลี่ยนข้อมูลที่อยู่ใน ความครอบครองดูแล รวมถึงการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารโดยตรง หรือการเชื่อมข้อมูลข่าวสาร หรือ ความร่วมมือในการสนับสนุนอื่นใดเพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวน หรือป้องกันปราบปรามการกระทำ ความผิดอาญาที่เป็นคดีพิเศษ ตามที่ได้รับการร้องขอจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ” ก็ตาม แต่ในข้อบังคับ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๒๑ กลับ บัญญัติว่า “ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับนี้โดยสุจริต และถูกฟ้องทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทาง ปกครอง ได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ” ทำให้เกิดประเด็นปัญหาขึ้น ว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการตามมาตรา ๒๗ อาจถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ อีกทั้งข้อบังคับ กรมสอบสวนคดีพิเศษฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังกล่าว ยังบัญญัติในลักษณะที่ดูเหมือนจะคุ้มครองเฉพาะ เจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งดำเนินการตามมาตรา ๒๗ แต่ไม่คุ้มครองถึงเจ้าหน้าที่ กรมการปกครองที่จะออกบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางตามมาตราดังกล่าว

ด้านที่เกี่ยวกับเทคนิค

(๑) ในปัจจุบันบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอกประสงค์แต่ละบัตรได้มีการ กำหนดรหัสตัวบัตรไว้ในแต่ละบัตรมีหน่วยความจำ (Chip) รวมทั้งมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย เพื่อใช้สำหรับป้องกันการปลอมแปลงบัตร ไว้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นผู้ยื่นคำขอมีบัตรแต่ละ รายจะต้องมีการพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลรายการบุคคลของเจ้าของบัตร ซึ่งการอ่านค่าของข้อมูลในแต่ละครั้งจะต้องใช้เครื่องอ่าน (Card Reader) ซึ่งเป็นเครื่องเฉพาะและจะมี เฉพาะในส่วนของหน่วยงานที่มีข้อตกลงเชื่อมโยงข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์กับกรมการปกครองเท่านั้น จึงจะสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงเป็นปัญหายุ่งยากสำหรับการจัดทำบัตรประจำตัว ประชาชนอำพราง

(๒) ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากรมการปกครองมีการพัฒนาระบบโปรแกรม คอมพิวเตอร์ ที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนของบุคคลโดยพนักงานจากกรมการปกครองเอง และจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบริษัทเอกชนภายนอก โดยกรณีระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ที่ต้องใช้สำหรับการออกบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางอาจมีการพัฒนาได้ โดยอาจแยกเป็นฐานข้อมูล ต่างหากจากฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนปกติ แต่ต้องมีการ ตกลงกันระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องคือ กรมการปกครองกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าจะมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและเก็บรักษา ความลับของฐานข้อมูลดังกล่าวอย่างไร รวมทั้งในประเด็นสำคัญคือจะทำอย่างไรไม่ให้ข้อมูลบัตร ประจำตัวประชาชนอำพรางดังกล่าวเป็นพิรุฑ เนื่องจากระบบของข้อมูลทะเบียนบัตรประจำตัว ประชาชนนั้นเชื่อมโยงกับหลายหน่วยงาน เช่น กรมการขนส่ง กรมการกงสุล สำนักงานประกันสังคม

และกรมสรรพากร เป็นต้น ซึ่งทำให้สามารถตรวจสอบย้อนกลับฐานข้อมูลดังกล่าวได้ และอาจทำให้เกิดข้อพิรุณที่จะทำให้เครือข่ายผู้กระทำความผิดหลบตัวหนี และส่งผลให้การอำพรางหรือการแฝงตัวลี้ภัยได้

ทั้งนี้ การดำเนินการพัฒนาเกี่ยวกับฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางดังกล่าวอาจต้องพิจารณาถึงงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ในการดำเนินการ บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว และความคุ้มครองทางกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการด้วย โดยหน่วยงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ควรเข้าร่วมพิจารณาเรื่องนี้เป็นคือสำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ ซึ่งตามข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๑๔ บัญญัติให้ผู้บัญชาการสำนักเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นนายทะเบียนที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการเก็บทะเบียนข้อมูลเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัวเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

๔) ข้อคิดเห็นอื่นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

๔.๑) นายเปรมศักดิ์ กิรานนท์ ผู้อำนวยการส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ให้ความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

(๑) การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางในทางกฎหมายไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เปิดโอกาสให้ทำ ซึ่งทั้งตัวผู้ทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางรวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นตัวการหรือผู้สนับสนุนจะต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นความผิด สำหรับบัตรประจำตัวประชาชนในแต่ละบัตรการปลอมแปลงค่อนข้างจะกระทำได้อย่างเนื่องจากมีหน่วยความจำ (Chip) ผังอยู่บนบัตร ซึ่งไม่สามารถตรวจดูข้อมูลบุคคลได้ด้วยตาเปล่า และต้องมีเครื่องอ่านบัตร (Card Reader) ที่แจกจ่ายไว้กับหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้เชื่อมโยงข้อมูลในฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์กับกรมการปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ ยังมีการจัดเก็บลายพิมพ์นิ้วมือของเจ้าของรายการข้อมูลในบัตรด้วย จึงเป็นการยากที่จะปลอมแปลงในรายละเอียดตามที่ต้องการทั้งหมดได้

(๒) หากกรมสอบสวนคดีพิเศษประสงค์ให้กรมการปกครองออกบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๗ กรมสอบสวนคดีพิเศษและกรมการปกครองควรพิจารณาร่วมกัน ทั้งในด้านข้อกฎหมายและด้านเทคนิค โดยในด้านข้อกฎหมายนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจต้องพิจารณาว่าควรจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ ดังกล่าว รวมถึงแก้ไขหรือออกข้อบังคับหรือกฎกระทรวงให้มีความคุ้มครองทางกฎหมายที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่กรมการปกครองหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่ใช่บุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๗ ส่วนด้านเทคนิคนั้นนอกจากจะพิจารณาถึงการพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ร่วมกันรวมทั้งการเชื่อมโยงฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางระหว่างกัน ยังต้องมองถึงประเด็นที่จะต้องไม่ให้ผู้กระทำความผิด หรือองค์กรที่เข้าไปแฝงตัวสามารถตรวจสอบย้อนกลับฐานข้อมูลดังกล่าวได้ด้วย

(๓) มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางซึ่งจะต้องไปใช้กับหน่วยงานอื่น เช่น ธนาการ ก็ควรจะสอบถามไปที่สมาคมธนาการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วยหรือไม่ว่าการดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือขัดกับระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานนั้นๆหรือไม่

(๔) การทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางน่าจะเป็นงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งต้องเป็นผู้จัดทำโดยให้กรมการปกครองเป็นผู้สนับสนุนเฉพาะในส่วนของฐานข้อมูลหรือทางเทคนิค

๓.๒ บทวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึก

“การแฝงตัว” เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่น่ามาใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งถือเป็นเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องโทษ เทคนิคดังกล่าวนี้เรียกอีกอย่างว่า “การอำพรางตัว” เป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่อำพรางตัวเข้าไปอยู่ในกลุ่มขององค์กรอาชญากรรมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ต้องปกปิดตัวตนที่แท้จริง แต่เปิดตัวเองให้บุคคลอื่นทั่วไปเข้าใจว่าเป็นบุคคลอื่น ทั้งการปกปิดฐานะ อาชีพ การงาน เป็นต้น เป็นการอำพรางในการปฏิบัติการเพื่อให้ได้เข้าถึงพื้นที่เป้าหมาย บุคคลในองค์กร โดยไม่เปิดเผยสถานะที่แท้จริง ซึ่งเดิมทีเทคนิคดังกล่าวนี้มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย จึงอาจทำให้พยานหลักฐานที่ได้มาเป็นพยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่สามารถรับฟังเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้ อีกทั้ง การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้เทคนิคดังกล่าวนี้ก็ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่กำหนดในการปฏิบัติการอำพราง เป็นเรื่องที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบทางอาญาได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องนำเทคนิคดังกล่าวมาบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย เพื่อเป็นการรับรองพยานหลักฐานที่ได้มา รวมถึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการโดยใช้เทคนิคดังกล่าว ซึ่งได้วิเคราะห์เป็นประเด็น ดังนี้

๓.๒.๑ ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และผลของความคุ้มครองทางกฎหมาย

จากการศึกษาบทสัมภาษณ์ของพบว่าผู้เกี่ยวข้องในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ได้อธิบายเป็นแนวทางเดียวกันว่า เป็นเรื่องของ “เครื่องมือทางกฎหมาย” (Legal instrument) ในการสืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษ ผ่านกระบวนการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน ประการหนึ่ง และผ่านการแฝงตัวอีกประการหนึ่ง ดังนั้น เอกสารหรือหลักฐานใดที่จัดทำขึ้นภายใต้บทบัญญัติในมาตรานี้ ย่อมมิใช่เอกสารหลักฐานตามสภาพของสิ่งของนั้น แต่มีฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวน เช่น การขอให้กรมการปกครองจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง ก็ได้หมายความว่า เป็นการขอให้จัดทำบัตรประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน ฯ ซึ่งห้ามดำเนินการจัดทำบัตรที่มีข้อมูลเป็นเท็จ แต่เป็นการขอให้จัดทำ “เอกสารหรือหลักฐานในรูปแบบของบัตรประจำตัวประชาชน” โดยอาศัยระบบฐานข้อมูลและเทคนิคการปกครองเพื่อใช้ในการสืบสวนหรือสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น จึงไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน ฯ และมีใช้เป็นการจำกัดของกฎหมาย เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างกัน และสิ่งของที่จัดทำนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินการของกฎหมายคนละฉบับ อย่างไรก็ตาม ถ้าเอกสารหรือหลักฐานนั้นเป็นเอกสารที่กระทบต่อมหาชน ตามหลักกฎหมายมหาชนย่อมคุ้มครองต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากการทำการโดยสุจริตอันเกี่ยวกับเอกสารหรือหลักฐานอำพรางนั้นอยู่แล้ว

สำหรับผลของความคุ้มครองทางกฎหมาย ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนที่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๗ วรรคแรก ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ ซึ่งเมื่อต้นธารคือกฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว ก็ย่อมมีผลคุ้มครองผู้จัดทำเอกสารหรือหลักฐานนั้นขึ้นไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด และสามารถนำเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้โดยบริบูรณ์และมีผลคุ้มครองผู้ใช้เอกสารหรือหลักฐานนั้นด้วย

๓.๒.๒ ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาหรืออุปสรรคในการบังคับใช้มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๕๓ เฉพาะกรณีการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

เกี่ยวกับประเด็นนี้จากการศึกษาบทสัมภาษณ์ผู้บังคับใช้กฎหมายมาตรา ๒๗ และ ผู้ปฏิบัติตามคำสั่งในมาตรา ๒๗ เพื่อจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ๒ ประการ

๑) ความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๒๗ และ มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแตกต่างกัน

กล่าวคือพันเอกปิยะวัฒน์ กิ่งเกตุ ในฐานะของผู้บังคับใช้มาตรา ๒๗ เห็นว่า กรมการปกครองสามารถดำเนินการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางตามที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายขอให้จัดทำเพื่อใช้เป็นเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัวได้ และ มาตรา ๒๗ วรรคสอง ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้จัดทำโดยถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนายธาริต เพ็งดิษฐ์ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และ นายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขณะที่นายเปรมศักดิ์ กิรานนท์ ในฐานะผู้ปฏิบัติตามคำสั่งในมาตรา ๒๗ มีความเข้าใจว่าการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เป็นการขอให้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวและอนุบัญญัติที่ออกตามความกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดช่องทางให้กระทำได้

นอกจากนั้น นายเปรมศักดิ์ กิรานนท์ ยังเห็นว่าข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๒๑ กลับบัญญัติว่า “ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับนี้โดยสุจริต และถูกฟ้องทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทางปกครอง ได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ” ทำให้เกิดประเด็นปัญหาขึ้นว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการตามมาตรา ๒๗ อาจถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้อีก ทั้งข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวยังบัญญัติในลักษณะที่ดูเหมือนมุ่งคุ้มครองแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งดำเนินการตามมาตรา ๒๗ เท่านั้น อันอาจเป็นอุปสรรคประการหนึ่งของการปฏิบัติงานของกรมการปกครองในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

๒) ปัญหาในทางเทคนิคในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางเพื่อป้องกัน การตรวจสอบย้อนกลับ

พบว่าในปัจจุบันบัตรประจำตัวประชาชนแบบเนกประสงค์แต่ละบัตรได้มีการกำหนดรหัสตัวบัตรไว้ในแต่ละบัตรมีหน่วยความจำ (Chip) รวมทั้งมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเพื่อใช้สำหรับป้องกันการปลอมแปลงบัตร ไว้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นผู้ยื่นคำขอมีบัตรแต่ละรายจะต้องมีการพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลรายการบุคคลของเจ้าของบัตร ซึ่งการอ่านค่าของข้อมูลในแต่ละครั้งจะต้องใช้เครื่องอ่าน (Card Reader) ซึ่งเป็นเครื่องเฉพาะและจะมีเฉพาะในส่วนของหน่วยงานที่มีข้อตกลงเชื่อมโยงข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์กับกรมการปกครองเท่านั้น จึงจะสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงเป็นปัญหายุ่งยากสำหรับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

๓.๒.๓ ประเด็นเรื่องเทคนิคและวิธีการเพื่อให้การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางสามารถดำเนินการได้

กรมสอบสวนคดีพิเศษและกรมการปกครองควรจะร่วมกันพิจารณาดำเนินการ ทั้งในด้านข้อกฎหมายและด้านเทคนิค โดยในด้านข้อกฎหมายนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษ อาจต้องพิจารณาว่าควรจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา ๒๗ ดังกล่าว รวมถึงแก้ไขหรือออกข้อบังคับหรือกฎกระทรวงให้มีความคุ้มครองทางกฎหมายที่ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่กรมการปกครองหรือเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ใช่บุคลากรของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๗ ส่วนด้านเทคนิคนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงการพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ร่วมกันรวมทั้งการเชื่อมโยงฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางระหว่างกัน ยังต้องมองถึงประเด็นที่จะต้องไม่ให้ผู้กระทำความผิด หรือองค์กรที่เข้าไปแฝงตัวสามารถตรวจสอบย้อนกลับฐานข้อมูลดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้อาจมีการพัฒนาระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนของบุคคลโดยพนักงานจากกรมการปกครองเอง และจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบริษัทเอกชนภายนอก โดยกรณีระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ต้องใช้สำหรับการออกบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางอาจมีการพัฒนาได้ โดยอาจแยกเป็นฐานข้อมูลต่างหากจากฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนปกติแต่ต้องมีการตกลงกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมการปกครองกับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าจะมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและเก็บรักษาความลับของฐานข้อมูลดังกล่าวอย่างไร รวมทั้งในประเด็นสำคัญคือจะทำอย่างไรไม่ให้ข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางดังกล่าวเป็นพิรุช ทั้งนี้อาจเป็นงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งต้องเป็นผู้จัดทำโดยให้กรมการปกครองเป็นผู้สนับสนุนเฉพาะในส่วนของฐานข้อมูลหรือทางเทคนิค

นอกจากนี้ นายวรรณชัย บุญบำรุง กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีข้อเสนอให้ดำเนินการ ใน ๓ ประเด็น ดังนี้

๑) ให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และเจตนารมณ์และความคุ้มครองทางกฎหมายของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แก่เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง

๒) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้กรมการปกครอง และอาจรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ สนับสนุนการดำเนินการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานเพื่อสนับสนุนการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้เกิดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนด

๓) เสนอบประมาณเพื่ออุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกรมการปกครอง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในการดำเนินการวางระบบงานและเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และพิจารณาใช้มาตรา ๓๑ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่พิเศษเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๗

๓.๓. ผลการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ

ผลการศึกษาจากเอกสารเกี่ยวกับการยกย่องพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ ปรากฏผลการศึกษา ดังนี้

๓.๓.๑ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และแนวทางบังคับใช้มาตรา ๒๗

จากการศึกษาพบว่าในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ให้เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่า “ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรมโดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษที่มีสภาพบังคับเหนือบทกฎหมายทั่วไปเพื่อประโยชน์การดำเนินคดีอาญาตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ อันเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ โดยกำหนดให้ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด นอกจากนั้น ในวรรคสองของมาตราดังกล่าวยังกำหนดบทคุ้มครองผู้ที่มีหน้าที่จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ บทกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการกระทำการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับคดีอาญาที่มีผลเป็นการตัดอำนาจบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามการกระทำบางประการเพื่อเป็นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ นอกจากนั้น ในมาตราดังกล่าวกำหนดให้ “บุคคลใด” มีหน้าที่จัดทำเอกสาร หลักฐาน หรือแฝงตัว ซึ่ง “บุคคล” ในมาตรานี้เป็นความหมายอย่างกว้าง อันได้แก่ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ทั้งของรัฐและเอกชน เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายให้ดำเนินการ ซึ่งการมอบหมายให้ดำเนินการนั้นเป็นสภาพบังคับที่ผู้รับมอบหมายต้องปฏิบัติในเรื่องที่ได้รับมอบหมาย กรณีที่ไม่ปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอาจเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๓.๓.๒ เทคนิคพิเศษในการสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญา : การอำพราง

จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหา การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเป็นการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการสืบสวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขหรือแบบพิธีเกี่ยวกับการสืบสวนไว้โดยเฉพาะแต่ให้หน่วยงานออกคำสั่งเป็นการภายใน ส่วนการสอบสวนเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามความผิดที่กล่าวหาเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้ทำผิดมาฟ้องลงโทษ วิธีการที่จะให้มาซึ่งพยานหลักฐานต้องเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยชอบด้วย

กฎหมาย ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และสามารถรับฟังลงโทษได้ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษและตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ ประเทศไทยก็ได้มีการนำเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษบางประการมาใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทมาในระดับหนึ่งแล้ว ซึ่งเทคนิคด้าน การอำพรางตัว (Undercover) เป็นการให้เจ้าหน้าที่อำพรางตัวเข้าไปอยู่ในกลุ่มของอาชญากรเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและทราบถึงบทบาทภายในองค์กรอาชญากรรม ซึ่งบางสถานการณ์อาจมีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ร่วมอยู่ด้วย หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจไม่จำเป็นต้องอำพรางตัวแต่จะใช้บุคคลที่ถูกกำหนด (สายลับ) เข้าไปอำพรางตัวภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการใช้วิธีการดังกล่าวต้องใช้บุคคลที่มีการรักษาความลับเป็นอย่างดีและต้องปกปิดตัวตนที่แท้จริง แต่เปิดเผยตัวเองให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นบุคคลอื่น นอกจากนี้แล้ว ยังมีบุคคลอีกประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า สายข่าว จะเป็นบุคคลซึ่งให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมความเคลื่อนไหวของอาชญากรรมโดยการเข้าร่วมหรือเกี่ยวพันกับกิจกรรมอาชญากรรมนั้น ในการอำพรางตัวเพื่อให้ได้เข้าถึงพื้นที่เป้าหมาย บุคคลในองค์กร โดยไม่เปิดเผยสถานะที่แท้จริงนั้น การปฏิบัติระยะสั้นจะไม่มีผลสืบย้อนและสามารถล่วงรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว แต่การแฝงตัวระยะยาวเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระดับชั้นของผู้ร่วมองค์กร การแบ่งแยกหน้าที่และสายการบังคับบัญชา นั้น เจ้าหน้าที่อำพรางจำเป็นต้องสร้างความไว้วางใจ ความเชื่อถือแก่องค์กร ดังนั้น จึงต้องมีการเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ปฏิภาณ ไหวพริบ การใช้ภาษา ท้องถิ่น และอื่นๆ รวมถึงการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ โดยจะต้องมีการรายงานการปฏิบัติตามช่วงเวลาที่กำหนดเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติการอำพรางจะต้องทราบสถานะของตนเองเพื่อมิให้รวมกระทำความผิดกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมรวมทั้งการประสานกับหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงในการปฏิบัติการอำพรางนอกจากความยากลำบากในการเข้าไปเป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อให้ได้รับความไว้วางใจแล้ว การปฏิบัติหน้าที่หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบทางอาญาได้ อีกทั้งพยานหลักฐานที่ได้จากการปฏิบัติการอำพรางเป็นการปฏิบัติการด้วยเทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ หากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้กระทำได้โดยชอบแล้ว พยานหลักฐานที่ได้มาก็อาจมีข้อโต้แย้งในการพิจารณาคดีของศาลว่าจะรับฟังลงโทษได้เพียงใด

การใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนพิเศษย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากสิทธิเสรีภาพนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการหรืออาจถูกจำกัดได้ (qualified rights) ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป (subject to any law) หรือตามกฎหมายเฉพาะเรื่องบางประเภท (subject to some laws) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น กลไกและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่เป็นวิธีการพิเศษนอกเหนือจากการสืบสวนตามปกติที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ แม้จะมีส่วนที่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล เคหสถาน ร่างกาย การสื่อสาร และความเป็นส่วนตัวอยู่บ้าง แต่การละเมิดสิทธิดังกล่าวมิได้กระทำกับบุคคลทุกคนที่เป็นสุจริตชนเพราะมุ่งประสงค์บังคับใช้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมพิเศษเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

ดังนั้น เมื่อกระทบกับบุคคลเพียงส่วนน้อยเพื่อรักษาประโยชน์ของบุคคลส่วนใหญ่ในสังคมให้ดำรงอยู่ได้โดยสงบสุข จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไกและมาตรการพิเศษไว้ในกฎหมายเพื่อคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจกระทำภายใต้เงื่อนไขการตรวจสอบ

๓.๓.๓ การเปรียบเทียบแนวคิดการสอบสวนคดีพิเศษของสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย ๕๐ รัฐ ซึ่งแต่ละรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยของตนเองทำให้ระบบและการบริหารงานยุติธรรมเป็น ๒ ระบบ คือระบบของแต่ละมลรัฐและระบบของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ แต่ละรัฐต่างมีกฎหมายอาญาบังคับใช้และมีเจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรมรับผิดชอบตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์

รัฐบาลกลางก็จะออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองรักษาอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในภาพรวม อีกทั้งมีหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมแยกต่างหากตั้งแต่ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์

ตัวอย่างของกฎหมายรัฐบาลกลาง ได้แก่ กฎหมายภาษีเงินได้บุคคล กฎหมายยาเสพติด กฎหมายศุลกากร กฎหมายอาวุธปืนหรือกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ฯลฯ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐบาลกลางจะมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้นไม่มีอำนาจเข้าไปบังคับใช้กฎหมายของแต่ละรัฐ

หน่วยงาน FBI หรือ Federal Bureau of Investigation เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.๑๙๐๖ สังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือ Department of Justice สำหรับความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ของ FBI ที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศที่มีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑) ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ เช่น การก่อวินาศกรรม การปฏิบัติการเป็นสายลับให้แก่ประเทศอื่น ฯลฯ

๒) ความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในหลายรัฐติดต่อกัน เช่น ฆาตกรรมต่อเนื่องหลายรัฐ หรือ การปล้นทรัพย์หลายรัฐ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า FBI เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจทั่วประเทศสหรัฐ แต่ก็ขอบเขตอำนาจเฉพาะกฎหมายของรัฐบาลกลางเท่านั้น อีกทั้งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่มาดำเนินการกับคดีอาญาทั่วไปที่เกิดขึ้นหลายท้องที่

ในขณะที่กรมสอบสวนคดีพิเศษของประเทศไทย (DSI) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ถ้าเป็นคดีอาญาทั่ว ๆ ไปอำนาจในการสืบสวนสอบสวนก็ยังเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ในส่วนการใช้เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวนของประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติการลับ (Undercover Operations) ดังนี้

แนวทางการดำเนินการปฏิบัติการอำพรางหรือปฏิบัติการลับของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองของแต่ละชาติ (NIS) ที่กำหนดโดยสำนักงานอัยการสูงสุด ตามบทบัญญัติใน ๒๘ U.S.C. ๕๐๙, ๕๑๐, ๕๓๓ และ ๘ U.S.C. ๑๑๐๓ เป็นการปฏิบัติการที่ลับที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเทคนิคที่จำเป็นในการสืบหาและการสืบสวน คดีร่วมกันลักลอบนำคนต่างชาติเข้าเมือง ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกเอกสาร และการฝ่าฝืนกฎหมายอื่นของรัฐบาลกลางกับเขตอำนาจของศาล ต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง

ผู้มีอำนาจในการปฏิบัติการอำพรางเมื่อยื่นคำร้องขอแล้วคือ คณะกรรมการ INS ได้รับความเห็นพ้องด้วยของผู้ช่วยอัยการสูงสุดของกองคดีอาชญากรรม คณะกรรมการประจำภาคท้องถิ่น

หรืออำนาจการเขตหรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่ ซึ่งการปฏิบัติการอำพรางมีความเสี่ยงต่อการได้รับอันตราย หรือการบุกรุกจึงต้องมีกำหนดแผนการที่แน่นอนและมีความจำเป็นในการได้รับพยานหลักฐาน ที่มีการเน้นคือ กรณีฉุกเฉินเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การกระทำของรัฐบาลต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลต่างประเทศ การกระทำองค์การทางการเมืองหรือศาสนา หรือการกระทำของการข่าวสื่อมวลชน ในการปฏิบัติการจะใช้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลเฉพาะหรือผู้ที่หน่วยงานว่าจ้างให้กระทำการอำพรางกรณีฉุกเฉินให้กระทำได้ภายในเวลา ๔๘ ชั่วโมง และขยายระยะเวลาหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีก นอกจากนี้แล้วยังมีคณะกรรมการการทบทวน การปฏิบัติอำพรางในการให้ความเห็นชอบให้ปฏิบัติการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้วมีความเสี่ยงของการปฏิบัติการ การสูญเสียเงิน บุคคล ธุรกิจ หรือต่อรัฐบาล โดยไม่ให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติการอำพรางได้

การปฏิบัติอำพรางไม่ผูกมัดในกิจการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่นใด และไม่สามารถกระทำการล่วงละเมิดใด ๆ ได้ เว้นแต่ผู้ปฏิบัติการพิสูจน์ว่าเพื่อได้รับข้อมูลข่าวสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นกำหนดและรักษาความน่าเชื่อถือหรือปกปิดบุคคลที่มีส่วนร่วม ป้องกันหรือหลีกเลี่ยงอันตรายที่ทำให้ถึงแก่ความตายหรือการบาดเจ็บทางร่างกายที่รุนแรง หรือการเข้าร่วมกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น หรือการเข้าร่วมในการซื้อขายเอกสารที่เกิดจากการฉ้อฉล การซื้อความเป็นเจ้าของ การใช้หรือครอบครองทรัพย์สินที่ถูกขโมย หรือของต้องห้ามตามกฎหมายหรือการขนส่งหรือการปกปิดคนต่างด้าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องได้รับการเห็นชอบล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรโดยคณะกรรมการหรือการล่อให้กระทำผิดควรระมัดระวังเกี่ยวกับการชักจูงหรือการสนับสนุนบุคคลให้กระทำกิจกรรมทางอาญาซึ่งบุคคลนั้นไม่มีเจตนาดำเนินการเช่นนั้น

การปฏิบัติการอำพรางต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือนโยบายรัฐบาล และมีการจัดทำรายงานการปฏิบัติการอำพรางของเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษร การเข้าร่วมในกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการอื่นใดซึ่งถูกห้ามตามกฎหมาย และรายงานประจำปีของคณะกรรมการทบทวนการปฏิบัติการอำพรางที่เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยการปฏิบัติการอำพราง

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ นับว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนในลักษณะการเป็นสายลับเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฯ นี้ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง จึงได้กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง เห็นสมควรกล่าวถึงเรื่องการแฝงตัวว่า การแฝงตัวคือการปลอมตัวโดยใช้วิธีการปิดบังความเป็นตัวตนที่แท้จริง ตั้งแต่การใช้เอกสารแสดงตนปลอม เช่น บัตรประจำตัวประชาชนปลอม หรือหนังสือเดินทางปลอม รวมทั้งการแสดงถึงการมีอาชีพและสถานะซึ่งไม่เป็นความจริง โดยให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถสืบทราบข้อมูลข่าวสารได้

นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๒๗ วรรคสอง ใช้คำว่า “การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ” นั้น หากตีความแล้ว อาจให้ความคุ้มครองเฉพาะการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานปลอมเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองรวมไปถึงการใช้เอกสารหรือหลักฐานปลอม

เหล่านั้นด้วย ดังนั้น กฎหมายจึงน่าจะใช้คำว่า “การจัดทำและการใช้เอกสารหรือหลักฐาน หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

สำหรับวิธีการสืบสวนตามมาตรา ๒๗ ดังกล่าว เป็นวิธีที่สันนิษฐานประการหนึ่งของ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเน้นการปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของคดีและลดความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยการสืบสวนหรือแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรม การสะกดรอยติดตาม การตรวจสอบข้อมูลและการติดตามพฤติกรรมของบุคคลหรือบริษัทที่น่าสงสัย โดยการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติการในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ เช่น การเข้าไปแฝงตัวในบริษัท แหล่งข้อมูล เช่น ตลาดหลักทรัพย์ แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญๆ หรือรวมถึงการส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติการ ณ สถานทูตไทยในประเทศเป้าหมายที่มีแนวโน้มเป็นแหล่งปฏิบัติการของอาชญากรรมข้ามชาติ

อนึ่ง ในเรื่องการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา ๒๗ วรรคสองนั้น ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายว่า การจัดทำเอกสารในลักษณะเป็นการปลอมเอกสาร ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการชี้แจงว่า การจัดทำเอกสารหลักฐานใด แม้จะเป็นการปลอมเอกสาร ปลอมบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน เช่น ในกรณีการฮั้วประมูลงานของหน่วยงานราชการ เป็นต้น มิใช่เป็นการปลอมเอกสารเพื่อมีเจตนาที่จะเข้าประมูลงานของหน่วยงานราชการให้ได้งาน แต่เป็นการเข้าไปสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าวมาลงโทษ

๓.๓.๔ แนวคิดเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมายมหาชน

กรณีข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปรับบทกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยที่บทกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ให้พิจารณาว่าบทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และให้ถือหลักว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมตัดกฎหมายทั่วไปไปให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (lex specialis derogat legi generali)

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และไม่ปรากฏว่าบทกฎหมายดังกล่าวนั้นสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป ย่อมต้องถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระแก่กัน ผู้ใช้และตีความกฎหมายต้องยอมรับให้มีการเลือกใช้บังคับบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งได้ เช่น ความรับผิดตามสัญญา และความรับผิดทางละเมิดอาจดำรงอยู่ได้ และในหลายกรณีเราไม่สามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดตามสัญญากับความรับผิดทางละเมิดได้ว่า บทกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในเรื่องใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะเรื่องใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป ดังนั้นผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถเลือกบังคับการตามสิทธิโดยอาศัยบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งได้

นอกจากบทกฎหมายสองบทจะสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นบทกฎหมายเฉพาะและบทกฎหมายทั่วไป หรือต่างดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศต่อกันแล้ว ในการใช้กฎหมายสิ่งที่จะต้องคำนึงอีกประการหนึ่งคือกรณีข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายสองบท โดยที่ผลในทางกฎหมายแตกต่างกัน ได้แก่กรณีบทกฎหมายบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อนและบทกฎหมายอีกบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ผู้ใช้กฎหมายจะต้องเลือกใช้บท

กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ทั้งนี้ตามหลักที่ว่า “กฎหมายที่ออกมามีผลย้อนหลังย่อมตัดกฎหมายที่ออกมาก่อนมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (Lex posterior derogat legi priori)

บางกรณีองค์กรนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การใช้กฎหมายกรณีกฎหมายขัดกันไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ เช่น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เว้นแต่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายนั้น ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองไว้โดยมีหลักเกณฑ์ ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำบทบัญญัตินั้นมาใช้เป็นเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ แต่จะต้องใช้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แทน

๓.๔ บทวิเคราะห์

จากการทบทวนวรรณกรรมในหัวข้อต่างๆที่เกี่ยวข้อง พบว่าการ “อำพรางตัว” (Undercover) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นการปฏิบัติที่ลับที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเทคนิคที่จำเป็นในการสืบหาและการสืบสวนในคดีอาญาที่สำคัญที่ใช้กันทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพียงแต่มีเงื่อนไขในการใช้อำนาจทางกฎหมายที่แตกต่างกันเท่านั้น ซึ่งเทคนิคด้านการอำพรางตัวเป็นการให้เจ้าหน้าที่อำพรางตัวเข้าไปอยู่ในกลุ่มของอาชญากรเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและทราบถึงบทบาทภายในองค์กรอาชญากรรม ซึ่งบางสถานการณ์อาจมีการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ร่วมอยู่ด้วย หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจไม่จำเป็นต้องอำพรางตัวแต่จะใช้บุคคลที่ถูกกำหนด (สายลับ) เข้าไปอำพรางตัวภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการใช้วิธีการดังกล่าวต้องใช้บุคคลที่มีการรักษาความลับเป็นอย่างดีและต้องปกปิดตัวตนที่แท้จริง แต่เปิดตัวเองให้บุคคลทั่วไปเข้าใจว่าเป็นบุคคลอื่น นอกจากนี้แล้ว ยังมีบุคคลอีกประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่า สายข่าว จะเป็นบุคคลซึ่งให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจกรรมความเคลื่อนไหวของอาชญากรรมโดยการเข้าร่วมหรือเกี่ยวพันกับกิจกรรมอาชญากรรมนั้น ในการอำพรางตัวเพื่อให้ได้เข้าถึงพื้นที่เป้าหมาย บุคคลในองค์กร โดยไม่เปิดเผยสถานะที่แท้จริงนั้น

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะเป็น คดีพิเศษ และมาตรา ๒๗ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนในลักษณะการเป็นสายลับเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง จึงได้กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้ การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๒๗ วรรคสอง เห็นสมควรกล่าวถึงเรื่องการแฝงตัวว่าการแฝงตัวคือการปลอมตัวโดยใช้วิธีการปิดบังความเป็นตัวตนที่แท้จริง ตั้งแต่การใช้เอกสารแสดงตนปลอม เช่น บัตรประจำตัวประชาชนปลอมหรือหนังสือเดินทางปลอม รวมทั้งการแสดงถึงการมีอาชีพ

และสถานะซึ่งไม่เป็นความจริง โดยให้เข้ากับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถสืบทราบข้อมูลข่าวสารได้

นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๒๗ วรรคสอง ใช้คำว่า “การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ” นั้น หากตีความแล้ว อาจให้ความคุ้มครองเฉพาะการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานปลอมเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองรวมไปถึงการใช้เอกสารหรือหลักฐานปลอมเหล่านั้นด้วย ดังนั้น กฎหมายจึงน่าจะใช้คำว่า “การจัดทำและ**การใช้**เอกสารหรือหลักฐาน หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

อย่างไรก็ตาม ในมิติของการบังคับใช้กฎหมายมหาชน พบว่าพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ มีวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่แตกต่างกัน ในการบังคับใช้กฎหมาย กรณีที่ข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปรับบทกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยที่บทกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ให้พิจารณาว่าบทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และให้ถือหลักว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมตัดกฎหมายทั่วไปมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (lex specialis derogat legi generali)

บทที่ ๔ : สรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

ปัญหาการใช้อำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการให้บุคคลใดจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เพื่อเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือ กลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และความคุ้มครองทางกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า การ “อำพรางตัว” (Undercover) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญานั้น เป็นการปฏิบัติการที่ลับที่ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นเทคนิคที่จำเป็นในการสืบหาและการสืบสวนในคดีอาญาที่สำคัญที่ใช้กันทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพียงแต่มีเงื่อนไขในการใช้อำนาจทางกฎหมายที่แตกต่างกันเท่านั้น ซึ่งเทคนิคด้านการอำพรางตัวเป็นการให้เจ้าหน้าที่อำพรางตัวเข้าไปอยู่ในกลุ่มของอาชญากรเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและทราบถึงบทบาทภายในองค์กรอาชญากรรมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ และมาตรา ๒๗ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนสอบสวนในลักษณะการเป็นสายลับเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

การที่มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ กำหนดให้ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย มีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้น หรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือ กลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนดดังกล่าว เป็นเรื่องของเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal instrument) ในการสืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษ ผ่านกระบวนการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน ประการหนึ่ง และผ่านการแฝงตัวอีกประการหนึ่ง ดังนั้น เอกสารหรือหลักฐานใดที่จัดทำขึ้นภายใต้บทบัญญัติในมาตรานี้ย่อมมิใช่เอกสารหลักฐานตามสภาพของสิ่งของนั้น แต่มีฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ในการสืบสวนสอบสวน เช่น การขอให้กรมการปกครองจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง ก็ได้หมายความว่า เป็นการขอให้จัดทำบัตรประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน ฯ ซึ่งห้ามดำเนินการจัดทำบัตรที่มีข้อมูลเป็นเท็จ แต่เป็นการขอให้จัดทำ “เอกสารหรือหลักฐานในรูปแบบของบัตรประจำตัวประชาชน” โดยอาศัยระบบฐานข้อมูลและเทคนิคกรมการปกครองเพื่อใช้ในการสืบสวนหรือสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น จึงไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนฯ และมีใช้เป็นการจำกัดกันของกฎหมาย เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่างกัน และสิ่งของที่จัดทำนั้นอยู่ภายใต้การดำเนินการของกฎหมายคนละฉบับ สอดคล้องกับหลักการตีความกฎหมายมหาชน กรณีที่ข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปรับบทกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้โดยที่บทกฎหมายต่างๆ เหล่านั้นอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ให้พิจารณาว่าบทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และให้ถือหลักว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมตัดกฎหมายทั่วไปไปมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (lex specialis derogat legi generali)

อย่างไรก็ตามถ้าเอกสารหรือหลักฐานนั้นเป็นเอกสารที่กระทบต่อมหาชน ตามหลักกฎหมายมหาชนย่อมคุ้มครองต่อบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบจากกระทำการโดยสุจริตอันเกี่ยวกับเอกสารหรือหลักฐานอำพรางนั้นอยู่แล้ว

สำหรับผลของความคุ้มครองทางกฎหมาย ในมาตรา ๒๗ วรรคสอง ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนที่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๒๗ วรรคแรก ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ ซึ่งเมื่อต้นธารคือกฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว ก็ย่อมมีผลคุ้มครองผู้จัดทำเอกสารหรือหลักฐานนั้นขึ้นไม่ว่าจะเป็นบุคคลใด และสามารถนำเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายได้โดยบริบูรณ์และมีผลคุ้มครองผู้ใช้เอกสารหรือหลักฐานนั้นด้วย โดยเห็นว่าการไม่จำเป็นต้องบัญญัติถึงการนำไปใช้อันเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการจัดทำว่าให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายอีก

ปัญหาในการบังคับใช้มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ต่อกรณีการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางนั้น พบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจและการตีความกฎหมายประการหนึ่ง และปัญหาทางเทคนิคในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางอีกประการหนึ่ง กล่าวคือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เข้าใจว่าการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง เป็นการขอจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนด โดยมีได้มองในมิติว่า บัตรประจำตัวประชาชนอำพราง คือ “เครื่องมือทางกฎหมาย” (Legal instrument) ในการสืบสวนและการสอบสวนคดีพิเศษ ผ่านกระบวนการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน ซึ่งจัดทำขึ้นภายใต้กฎหมายฉบับอื่นที่มอบให้กรมการปกครองเป็นผู้จัดทำขึ้น นอกจากนั้นข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๒๑ ที่บัญญัติว่า “ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับนี้โดยสุจริต และถูกฟ้องทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทางปกครอง ได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ” ซึ่งไม่มีความชัดเจนว่าคุ้มครองครอบคลุมไปยังเจ้าหน้าที่ภายนอกกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เป็นผู้จัดทำเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพรางของผู้ปฏิบัติ

ขณะเดียวกันยังมีปัญหาในทางเทคนิคที่บัตรประจำตัวประชาชนในปัจจุบันเป็นแบบอเนกประสงค์ แต่ละบัตรได้มีการกำหนดรหัสตัวบัตรไว้ในแต่ละบัตรมีหน่วยความจำ (Chip) รวมทั้งมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย เพื่อใช้สำหรับป้องกันการปลอมแปลงบัตรไว้ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นผู้ยื่นคำขอมิบัตรแต่ละรายจะต้องมีการพิมพ์ลายนิ้วมือไว้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูลรายการบุคคลของเจ้าของบัตร ซึ่งการอ่านค่าของข้อมูลในแต่ละครั้งจะต้องใช้เครื่องอ่าน (Card Reader) ซึ่งเป็นเครื่องเฉพาะและจะมีเฉพาะในส่วนของหน่วยงานที่มีข้อตกลงเชื่อมโยงข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์กับกรมการปกครองเท่านั้นจึงจะสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ และจะต้องมีการจัดทำในลักษณะที่ต้องป้องกันการตรวจสอบย้อนกลับ เพื่อให้สามารถตรวจสอบบนระบบฐานข้อมูลได้ ดังนั้น จึงเป็นปัญหายุ่งยากสำหรับการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอำพราง

นอกจากนั้น ยังพบว่าการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะกรมการปกครองต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งถูกกำหนดโดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แต่ในกฎกระทรวงฉบับ

ดังกล่าว ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายหน้าที่เพิ่มเติมให้กรมการปกครองได้ ดังนั้น เพื่อให้กรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ ก็อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้กรมการปกครองมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตาม กรมสอบสวนคดีพิเศษและกรมการปกครอง สามารถร่วมกันพิจารณาเพื่อปรับปรุงพัฒนาระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนของบุคคลโดยพนักงานจากกรมการปกครองเอง และจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบริษัทเอกชนภายนอก โดยกรณีระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ต้องใช้สำหรับการออกบัตรประจำตัวประชาชนอำพรอาจมีการพัฒนาได้โดยอาจแยกเป็นฐานข้อมูลต่างหากจากฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนปกติ แต่ต้องมีการตกลงพูดคุยกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ระหว่างกรมการปกครองกับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าจะมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและเก็บรักษาความลับของฐานข้อมูลดังกล่าวอย่างไร รวมทั้งในประเด็นสำคัญคือจะทำอย่างไรไม่ให้ข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนอำพรดังกล่าวเป็นพิรุณ แต่ทั้งนี้จะต้องแก้ไขปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายเสียก่อน

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

จากผลของการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะ ในการดำเนินการ ดังนี้

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้กรมการปกครอง และอาจรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐ สนับสนุนการดำเนินการตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานเพื่อสนับสนุนการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้เกิดเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกำหนด

๒) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรพิจารณาใช้มาตรา ๓๑ เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่พิเศษเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๗ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

๑) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรจัดโครงการเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และเจตนารมณ์และความคุ้มครองทางกฎหมายของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ แก่เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ

๒) กรมสอบสวนคดีพิเศษและกรมการปกครอง ควรร่วมกันในการดำเนินการวางระบบงานและเทคโนโลยีร่วมกันเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ ในการปรับปรุงพัฒนาระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ที่ใช้ในการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนของบุคคลโดยพนักงานจากกรมการปกครองเอง และจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบริษัทเอกชนภายนอก โดยกรณีระบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ต้องใช้สำหรับการออกบัตรประจำตัวประชาชนอำพรอาจแยกเป็นฐานข้อมูลต่างหากจากฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนปกติ

รวมทั้งระบบการเชื่อมโยงฐานข้อมูลและการรักษาความลับ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ

๓) กรมสอบสวนคดีพิเศษควรปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ.๒๕๕๓ ข้อ ๒๑ ที่บัญญัติว่า “ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามข้อบังคับนี้โดยสุจริต และถูกช่องทางแพ่งหรือทางอาญาหรือทางปกครอง ได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินคดีจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ” โดยให้มีข้อความที่ชัดเจนครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

บรรณานุกรม

- พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ประมวลกฎหมายอาญา
- นายสุรพล ไตรเวทย์. ๒๕๔๗. “การสอบสวนคดีพิเศษ” หน้า ๑๒๗ – ๑๒๙
- นายเชษฐ ชุนธิวงศ์. ๒๕๔๙. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง “การสอบสวนคดีพิเศษ : กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ” หน้า ๖๖ - ๗๑
- นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์. ๒๕๕๔. “แนวทางการตีความกฎหมายกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายสองบทบัญญัติขัดกัน” <http://www.enlightened-jurists.com/>
- นายเชษฐ คำวรรณ. ๒๕๕๔. “ลำดับศักดิ์กฎหมาย” Archan Chad Blog, Faculty of Law, Rungsit University; <http://archanchad.blogspot.com>
- นายธาริต เพ็งดิษฐ์. ๒๕๕๕. เอกสารประกอบการบรรยายในหลักสูตร “การบริหารงานยุติธรรมระดับสูง” รุ่นที่ ๓ (ยธส.๓) วันศุกร์ที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๐๐ น. - ๑๖.๐๐ น. ณ ห้องสัมมนา ๑-๒ สำนักงานกิจการยุติธรรม (อาคารบี) ชั้น ๙ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
- นายธาริต เพ็งดิษฐ์. ๒๕๕๕. เอกสารประกอบการบรรยายในหลักสูตร “การบริหารงานยุติธรรมระดับกลาง” รุ่นที่ ๓ (ยธก.๓) หัวข้อ “แนวทางการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ” วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องสัมมนา ๑-๒ สำนักงานกิจการยุติธรรม (อาคารบี) ชั้น ๙ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา

ประวัติผู้จัดทำรายงานทางวิชาการ

ชื่อ-นามสกุล : นายแพทย์สมภพ สังคุตแก้ว

วุฒิการศึกษา : - แพทยศาสตรบัณฑิต/
อนุมัติบัตรแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านเวชศาสตร์ครอบครัว

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - ผู้อำนวยการส่วนสถานพยาบาล ทณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง
- ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมสมรรถภาพร่างกายและจิตใจ
กรมราชทัณฑ์
- ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการศึกษา กรมราชทัณฑ์

ผลงานทางวิชาการ : -

รางวัล/ทุนการศึกษา : -

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการศึกษา
สำนักพัฒนาพฤตินิสัย
กรมราชทัณฑ์

ชื่อ-นามสกุล : นายदनัย วิจารณ์

วุฒิการศึกษา : - นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - นิติกร สำนักกฎหมาย บริษัท เซ็นทรัล จำกัด
- นิติกร ส่วนคดี สำนักกฎหมาย กรมธนารักษ์

ผลงานทางวิชาการ : -

รางวัล/ทุนการศึกษา : -

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้อำนวยการส่วนกฎหมายและระเบียบ ๑
สำนักกฎหมาย กรมธนารักษ์
อาคารกรมธนารักษ์ ชั้น ๗
กระทรวงการคลัง
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

ชื่อ-นามสกุล : นายพนิชพงศ์ วชิรเสรีชัย

วุฒิการศึกษา : - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - ผู้บริหารสำนักงาน
สำนักงาน ซีแอนด์เค หนองคาย

ผลงานทางวิชาการ : -

รางวัล/ทุนการศึกษา : -

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้บริหารสำนักงาน
สำนักงาน ซีแอนด์เค หนองคาย
๗๙๒/๑๐ ถนนพระราม ๕
แขวงถนนนครชัยศรี เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

ชื่อ-นามสกุล : พันตำรวจตรีวรณัน ศรีล้ำ

วุฒิการศึกษา : - รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต โรงเรียนนายร้อยตำรวจ (นรต.๔๖)
- ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาบริหารงานยุติธรรม
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - รองสารวัตรสอบสวน สถานีตำรวจภูธรเมืองตราด อำเภอเมือง
ตราด จังหวัดตราด
- พนักงานสอบสวน (สบ.๑) แผนก ๒ กองกำกับการ ๔ กอง
ปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ
- พนักงานสอบสวน (สบ.๑) แผนก ๕ กองกำกับการ ๕ กอง
ปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ
- สารวัตรงาน ๑ กองกำกับการสนับสนุน กองบังคับการ
อำนวยการ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ
- พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ๖ สำนักคดีอาญาพิเศษ กรม
สอบสวนคดีพิเศษ
- พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ ส่วนคดี
อาชญากรรมระหว่างประเทศ ๒ สำนักกิจการต่างประเทศ
และคดีอาชญากรรมระหว่างประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ผลงานทางวิชาการ : - คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗
สำหรับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ
- แนวทางการปฏิบัติงานสำหรับคณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษตาม
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗

รางวัล/ทุนการศึกษา : - ผู้ปฏิบัติงานดีเด่นด้านงานสืบสวน กองปราบปราม กองบัญชาการตำรวจ
สอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๔๓)
- ผู้ปฏิบัติงานดีเด่นด้านงานสอบสวน กองปราบปราม กองบัญชาการ
ตำรวจสอบสวนกลาง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๔๕)
- พนักงานสอบสวนดีเด่น ระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๔๕)

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้อำนวยการศูนย์บริหารคดีพิเศษ
กรมสอบสวนคดีพิเศษ
ชั้น ๙ อาคารกรมสอบสวนคดีพิเศษ
เลขที่ ๑๒๘ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

- ชื่อ-นามสกุล :** นายปรีทัศน์ เจริญสิทธิ์
- วุฒิการศึกษา :**
- วิทยาศาสตรบัณฑิต (วาริชศาสตร์) มหาวิทยาลัยบูรพา
 - วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (Biotechnology) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน :**
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 4 – 6ว. ฝ่ายแผนงาน กองแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน
 - เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6ว. – 8ว. ส่วนจัดการที่ดินชายฝั่ง สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
 - นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ส่วนจัดการที่ดินชายฝั่ง สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
 - นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าศูนย์สารสนเทศ กองแผนงาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- ผลงานทางวิชาการ :**
- เกาะในประเทศไทย เอกสารเผยแพร่สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับที่ 26 พ.ศ. 2550
 - รายงานการสำรวจพื้นที่กีดเซาะชายฝั่งทะเลในฤดูมรสุมบริเวณอ่าวไทยฝั่งตะวันตก ตั้งแต่จังหวัดชุมพรถึงจังหวัดปัตตานี เอกสารเผยแพร่สำนักอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ฉบับที่ 28 พ.ศ. 2550
 - รายงานการสำรวจแนวชายฝั่งทะเล สภาพการกีดเซาะชายฝั่งทะเล และโครงสร้างชายฝั่งทะเล (ทั่วประเทศ) “โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยใช้อากาศยาน” พ.ศ. 2550
 - บทความ “การเปลี่ยนแปลงชายฝั่งทะเล”, วารสารสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551
 - การจัดทำฐานข้อมูลแนวชายฝั่งทะเลอ่าวไทย เอกสารวิชาการฉบับที่ 1/2551 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
 - การแก้ไขปัญหาการกีดเซาะชายฝั่งทะเล โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนจังหวัดปัตตานี เอกสารวิชาการฉบับที่ 2/2551 กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- รางวัล/ทุนการศึกษา :** ทุนการศึกษา สวทช. พ.ศ. 2539

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน :

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ
ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าศูนย์สารสนเทศ
กองแผนงาน กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 8
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ถ.แจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

ชื่อ-นามสกุล : นายศรัณย์ ตัณฑลีลา
วุฒิการศึกษา : - วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- บริหารธุรกิจ สาขาการจัดการโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - พ.ศ. ๒๕๔๘ - ปัจจุบัน บริษัทเทพสมบัติจำกัด
ผลงานทางวิชาการ : -
รางวัล/ทุนการศึกษา : -
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้จัดการแผนกพัฒนาธุรกิจและเทคโนโลยี
สารสนเทศ บริษัทเทพสมบัติจำกัด (สมบัติทัวร์)
กรุงเทพมหานคร

ชื่อ-นามสกุล : นางอำพร พิทักษ์โสภณ

วุฒิการศึกษา : - การศึกษาระดับปริญญาตรี สาขาวิชาเอกการแนะแนว มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
วิทยาเขตพิษณุโลก
- การศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชาเอกจิตวิทยาการแนะแนว มหาวิทยาลัยนเรศวร

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - ครูใหญ่โรงเรียนอนุบาลฉะเชิงเทรา (พ.ศ. ๒๕๓๖ – ๒๕๓๘)
- เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๔
- เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๕
- เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๖
- นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ๗
- นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ๘
- นักทรัพยากรบุคคล ๘
- นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการพิเศษ

ผลงานทางวิชาการ : -

รางวัล/ทุนการศึกษา : -

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้อำนวยการวิทยาลัยข้าราชการศาลยุติธรรม
สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
สำนักงานศาลยุติธรรม

ชื่อ-นามสกุล : นางสาวศมาภา สุทธิณพ

วุฒิการศึกษา : - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - งานสำรวจและกำหนดรายรับ ฝ่ายสรรพากร สำนักงาน
สรรพากรจังหวัดปราจีนบุรี
- งานกฎหมายและควบคุมอำเภอ ฝ่ายสรรพากร สำนักงาน
สรรพากรจังหวัดลพบุรี
- ฝ่ายกฎหมายและคดี ส่วนกฎหมาย สำนักงานสรรพากรภาค
๑
- กลุ่มงานกฎหมาย สำนักกฎหมาย
- กลุ่มมาตรฐานระบบงานคดี ๔ สำนักสืบสวนและคดี
- พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการ
ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๖๗
- อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการกำกับดูแลธุรกิจขายตรงและ
ตลาดแบบตรง ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบ
ตรง พ.ศ.๒๕๕๕

ผลงานทางวิชาการ : - เป็นวิทยากรบรรยายหัวข้อวิชา ดังนี้
- วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่
- ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
- การตรวจเงินแผ่นดิน
- ปัญหาการเร่งรัดหนี้ภาษีอากรค้าง
- การผ่อนชำระภาษีอากร
- คดีฟิ้นฟูกิจการ

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : นิติกรชำนาญการพิเศษ
สำนักสืบสวนและคดี กรมสรรพากร
เลขที่ ๙๐ ซอยพหลโยธิน ๗ แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

ชื่อ-นามสกุล : นางสาว สัมชัญชา ภูมิภักดิ์

วุฒิการศึกษา : - นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๑) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
 - Master of Laws (LL.M.) , Tulane University, USA
 - Master of Laws in Intellectual Property Laws (LL.M. in IP),
 The George Washington University, USA

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - นิติกรส่วนงานภาษีอากร สำนักงานกฎหมาย บริษัทปูนซิเมนต์
 ไทย จำกัด (มหาชน)
 - นิติกร ๔ สำนักงานคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่าง
 ประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด
 - อัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา ๔
 สำนักงานคดีอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด
 - รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการจังหวัดสมุทรปราการ
 สำนักงานอัยการสูงสุด
 - อัยการประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง ๗
 สำนักงานคดีแพ่ง สำนักงานอัยการสูงสุด
 - อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย
 คณะกรรมการ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ สำนักงาน
 อัยการสูงสุด
 - อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสัญญา
 และहारือ ๑ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย

ผลงานทางวิชาการ : - บทความ Prostitutes: The Endless Problem, หนังสือวันพี
 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๕
 - รวบรวมคำพิพากษาศาลฎีกา, หนังสือวันพี
 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. ๒๕๓๘

รางวัล/ทุนการศึกษา : ทุนรัฐบาล (ก.พ.) ตามความต้องการสำนักงานอัยการสูงสุด

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด
 สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและहारือ ๑
 สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย
 สำนักงานอัยการสูงสุด
 อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๗
 ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ ถ.แจ้งวัฒนะ
 แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
 กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

ชื่อ-นามสกุล : นางบุษศา ประพันธ์

วุฒิการศึกษา : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์รับราชการ/ทำงาน : - รับราชการเมื่อ 11 เมษายน 2539 สังกัดกรมพินิจและ
คุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม
- พ.ศ. 2539 - 2539 ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ 3 สถาน
พินิจฯ จังหวัดลำปาง
- พ.ศ. 2539 - 2540 ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ 3 สถาน
พินิจฯ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- พ.ศ. 2540 - 2542 ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ 4 สถาน
พินิจฯ กลาง
- พ.ศ. 2542 - 2547 ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ 4-6
สถานพินิจฯ กรุงเทพมหานคร
- พ.ศ. 2547 - 2549 ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ 6ว – 7ว
สถานพินิจฯ จังหวัดราชบุรี
- พ.ศ. 2549 - 2551 ตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติ 7ว – 8ว
สถานพินิจฯ จังหวัดปราจีนบุรี (รักษาการผู้อำนวยการ)
- พ.ศ. 2551 - 2552 ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานพินิจฯ
จังหวัดชัยภูมิ
- พ.ศ. 2552 - 2553 ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานพินิจฯ
จังหวัดชัยนาท
- พ.ศ. 2553 - 2554 ตำแหน่งผู้อำนวยการสถานพินิจฯ
จังหวัดหนองคาย

ผลงานทางวิชาการ : - บทความลงวารสาร สารพินิจ เรื่อง ดูหนังดูละครแล้วย้อนดูตัว,
ร่วมด้วยช่วยคิดพินิจใสสะอาด

รางวัล/ทุนการศึกษา : เพชรจรัสแสง ปี 2549 สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
จังหวัดราชบุรี

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน : ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก
และเยาวชนจังหวัดเพชรบุรี
จังหวัดเพชรบุรี