

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.)
ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
Roles and Duties of Committee of Special Case Inquiry Officials under the
Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004)

ทีธเนศน์ ฐิติपालะวัจน์

Teethanes Thitipalawat

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

Faculty of Law, Rangsit University, Thailand

E-mail: Funnyadk@gmail.com

Received: July 19, 2022

Revised: August 27, 2022

Accepted: August 28, 2022

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และศึกษาปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ปัญหาในการปฏิบัติไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 37 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เรื่อง การใช้และการควบคุมตรวจสอบในงานบริหารบุคคล ในการไม่เลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเรื่องการดำเนินการทางวินัย เท่านั้น โดยศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและเทียบเคียงกับองค์กรที่มีลักษณะคณะกรรมการใกล้เคียงกับคณะกรรมการที่มีในกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมถึงองค์กรในประเทศ และของต่างประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมของโครงสร้างองค์กรสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มีองค์ประกอบของคณะกรรมการส่วนมากเป็นบุคคลภายนอกหน่วยงาน และเป็นองค์คณะที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ในการพิจารณาก่อนให้ผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการบัญญัติตามมาตรา 37 ไม่ได้ให้อำนาจจึงไม่มีผลเป็นการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มีความเห็น และผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองก็ต้องดำเนินการตามมติ อ.ก.พ. สามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นบุคคลภายในหน่วยงานเป็นส่วนมาก จึงทำให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มิได้มีอำนาจหรือสามารถ คุ้มครองพนักงานสอบสวนได้ตามเจตนารมณ์ ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายในบทบัญญัติดังกล่าว โดยการกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมายเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ และเพิ่มอำนาจให้แก่คณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแทนอำนาจของ อ.ก.พ. สามัญ และแก้ไขบทบัญญัติลำดับขั้นตอนให้เหมาะสม

คำสำคัญ: คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ, บทบาทหน้าที่, กรมสอบสวนคดีพิเศษ

Abstract

This research aimed to study the roles and duties of the Special Case Investigation Officer's Committee (OBEC) under the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004) and the problems in the disciplinary process. Issues in the practice of not promoting the annual salary for the Special Case Inquiry Officials under Section 37 (2) and (3) of the Special Case Investigation Act B.E. 2547 (2004) not postpone the annual salary of the Special Case Inquiry Officer and disciplinary proceedings only by studying the relevant concepts and theories and comparing them with the organization that is similar to the board of directors in the Department of Special Investigation including domestic organizations and foreign To point out the form and appropriate nature of the organization structure for special investigations under the Special Investigation Act.

The study found that: the Committee of Special Case Inquiry Official (CISO), with members from outside the agencies, was the majority of the members. Accordingly, the Committee is legally assigned to consider the said matters before the issuance of administrative orders by the authorized officers. However, this provision in section 37 does not give the Committee the power to enforce, and the supervisors are not obliged to comply with the opinions of the Committee. Instead, the superiors authorized to issue administrative orders must comply with resolutions of the Civil Service Commission Common Subcommittee following the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008), which comprises the agency's internal members as the majority of the members. Consequently, it renders the Committee of Special Case Inquiry Officials (CISO) powerless or unable to protect the notable case inquiry officials as intended. Therefore, we should amend the law in respect of the provision above by stipulating a legal requirement to improve the composition and increase the power of the Committee of Special Case Inquiry Official (CISO) to supersede those of the Civil Service Commission Common Subcommittee as well as to reduce the steps to a proper lever in order.

Keywords: Committee of Special Case Inquiry Official, Roles and Duties, Department of Special Investigation

บทนำ

กรมสอบสวนคดีพิเศษอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินคดีกับอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ ที่มีทั้งความรุนแรงทางอาญา และที่มีความเสียหายกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้เกิดความเสียหายในระดับชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก (กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2559) รวมถึงบุคคลที่

ก่ออาชญากรรมยังเกิดรูปแบบการก่ออาชญากรรมโดยมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมขึ้นทั้งในฐานะตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน และในอาชญากรรมบางประเภทมีการชักจูง ล่อลวงให้ผู้ด้อยโอกาส เด็ก สตรี คนพิการเป็น ผู้ก่ออาชญากรรมแทนทำให้อาชญากรตัวจริงในฐานะผู้ใช้ ซึ่งเป็นผู้เป็นผู้บงการอยู่เบื้องหลัง สามารถอำพรางปิดบัง ความผิดโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและขอบเขตของรัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงการติดตามและจับกุมมาดำเนินคดี ประกอบกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูง การทำงานผ่านเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมที่เชื่อมโยงทั้งภายใน และภายนอกประเทศผ่านการก่ออาชญากรรมที่หลากหลายทั้งการก่อการร้ายและการดำเนินการในลักษณะ อาชญากรรมข้ามชาติมาสนับสนุนการกระทำความผิดให้กว้างขวางและรุนแรงมากขึ้น จนพัฒนาการขึ้นเป็นองค์กร อาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่หลากหลายตามลักษณะการกระทำความผิดและข้อจำกัดต่าง ๆ ทำให้ความสลับซับซ้อนและ ยากต่อการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดี (สุรพล ไตรเวทย์, 2549)

ดังนั้นเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ วิธีการสืบสวน และสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เพื่ออำนวยความสะดวกตามอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่จะต้องทำคดีอาญาที่มีลักษณะร้ายแรง และเป็นผู้ที่มิอาจอาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากองค์กรหรือบุคคลที่มีอิทธิพลดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ ไม่สามารถดำเนินคดีไปได้อย่างอิสระและยุติธรรมได้ ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการรวบรวมพยานหลักฐานหรือการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในคดีอาญา โดยที่ไม่อาจปฏิเสธผู้ที่มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาที่อาจจะ กระทำโดยมิชอบได้ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดี พิเศษขึ้นมา เรียกโดยย่อว่า “กพศ.” (พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, 2547) มีหน้าที่ตรวจสอบ การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจ เช่น การโยกย้ายตำแหน่ง การไม่เลื่อนเงินเดือนประจำปีแก่พนักงาน สอบสวนคดีพิเศษ หรือการลงโทษทางวินัย ที่มีลักษณะเป็นการกลั่นแกล้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามพนักงาน สอบสวนคดีพิเศษ เป็นเจ้าหน้าที่ที่สังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่จะต้องปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษมิได้ บัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงให้การให้ความเห็น เท่านั้น ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถมีคำสั่งตามความเห็นตนได้ ทำให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ไม่สามารถคุ้มครองพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ตามวัตถุประสงค์ และเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน ด้วย เหตุผลดังกล่าวหากมีการวิจัยสามารถหาทางแก้ปัญหา ซึ่งอาจจะทำให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ การตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้มีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และศึกษาปัญหาในกระบวนการดำเนินการทางวินัย ปัญหาในการปฏิบัติไม่เลื่อนขึ้น เงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 37 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ. 2547

สมมุติฐานการวิจัย

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนคดีพิเศษบังคับใช้นาน คือ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็ตาม แต่หลังจากที่ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบัน พบว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ ในเรื่องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่สอดคล้องกับหลักการใช้และควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง มีความไม่เหมาะสมหลายประการอันทำให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ในชั้นนี้ จึงได้ศึกษาเฉพาะกรณีตามบทบัญญัติในมาตรา 37 (2) และ (3) เท่านั้น ดังนี้

1. การใช้และการควบคุมตรวจสอบในงานบริหารบุคคลในการดำเนินการทางวินัย ของการคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

2. การใช้และการควบคุมตรวจสอบในงานบริหารบุคคลในการไม่เลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

จึงเกิดสมมุติฐานขึ้นว่าหากมีการนำมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้น่าจะเกิดแนวทางในการประยุกต์ใช้กับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษางานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการต่าง ๆ เช่น ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นต้น โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารงานบุคคลของของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นต้น ตลอดจนได้นำแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับค้นคว้าจากหนังสือ งานวิจัย วารสาร บทความ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ การใช้อำนาจเพื่อควบคุม คุ้มครองและลักษณะคณะกรรมการตรวจสอบของต่างประเทศ และตรวจสอบการใช้ อำนาจของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในเฉพาะกรณีตามมาตรา 37 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เรื่อง การใช้และการควบคุมตรวจสอบในงานบริหารบุคคลในการไม่เลื่อนเงินเดือนประจำปีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเรื่องดำเนินการทางวินัยให้

เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย องค์ประกอบคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป

ผลการวิจัย

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่าคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่ได้มีการบัญญัติขึ้นมาที่มีองค์ประกอบของกรรมการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญ มีความเป็นอิสระ และน่าเชื่อถือ โดยมีวัตถุประสงค์อำนวยความสะดวกให้กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เนื่องจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทที่สำคัญในการรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีอาญาที่ลักษณะพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 อันมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ความมั่นคง รวมถึงผู้มีอิทธิพล คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จึงถูกบัญญัติโดยกำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ใหญ่ ๆ ใน 3 กรณี คือ

1. กรณีที่มีการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ระบุว่า “ย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลือกตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือเป็นกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว”

2. ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ระบุว่า “ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ”

3. การลงโทษทางวินัยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ระบุว่า “การลงโทษทางวินัยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ”

ผู้ศึกษาจะศึกษาปัญหาใน 2 กรณี คือตามข้อ 2 “การไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ตามกฎหมายอื่น คือ กรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยสูงกว่าภาคทัณฑ์ และกรณีตามข้อ 3 คือ “การลงโทษทางวินัยต่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” เท่านั้น

ปัญหาเกี่ยวข้องกับขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ระบุว่า “การลงโทษทางวินัยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ” และตามมาตรา 37 วรรคสอง “ให้ผู้บังคับบัญชาส่งความเห็นของตนพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง กพศ. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า คำสั่งนั้นเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่” การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่ง

ความเห็นของตนให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เพื่อพิจารณาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้น จึงเป็นการที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามหลักการควบคุมดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อันเป็นการตรวจสอบให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่เป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีหน้าที่จะต้องดำเนินการในคดีพิเศษที่มีความร้ายแรง ซึ่งอาจส่งผลให้อาจเกิดต่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ รวมถึงการที่ผู้บังคับบัญชาอาจจะช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดตามกฎหมาย หรือระเบียบที่หน่วยงานราชการกำหนดไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามมาตรา 37 วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ กพศ. มีความเห็นต่างไปจากความเห็นของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งตามความเห็นของตนก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลของการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ กพศ. ไว้ในคำสั่งด้วย” จึงแสดงให้เห็นว่าถึงแม้จะมีการตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่ไม่ได้เป็นบทที่บังคับให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการฯ (กพศ.) จึงเป็นการไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ กพศ. แต่อย่างใด และตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษก็ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการฯ กพศ. ในการสั่งให้มีการสอบสวนหรือหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาเพียงว่าถ้าผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยก็ให้บันทึกเหตุผลลงในคำสั่งเท่านั้น กพศ. จึงไม่สามารถใช้อำนาจได้โดยตรง เช่นเดียวกับ อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จากการศึกษาจากหน่วยงานภายในประเทศไทย และหน่วยงานในต่างประเทศ การตรวจสอบของหน่วยงานต่างประเทศนั้น จะเป็นการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นขั้นตอนการตรวจสอบสิทธิของผู้บัญชาจะเป็นขั้นตอนของคณะกรรมการหรือหน่วยงานที่อยู่นอกเหนือหน่วยงานของผู้ปฏิบัติและหัวหน้าของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากอย่าง เช่น การมีอนุกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมาในกรณีของข้าราชการพลเรือนนั้นก็จะมี อ.ก.พ. มีหน้าที่ในการตรวจสอบของผู้บังคับบัญชา กรณีของตุลาการ อัยการ และข้าราชการตำรวจ ก็จะมีคณะอนุกรรมการเช่นเดียวกันในหน่วยงานของต่างประเทศนั้นก็จะมีคณะกรรมการขึ้นมาซึ่งจะเป็นองค์กรแยกออกมาต่างหากหรือเป็นองค์กรศาลที่มีหน้าที่ให้ความเป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษนั้นได้มีการบัญญัติคณะกรรมการพนักงานสอบสวน คดีพิเศษขึ้นมาเป็นการเฉพาะไม่มีองค์กรใดในประเทศและต่างประเทศที่มีคณะกรรมการ จำนวนหลายชุด เพื่อพิจารณาในการดำเนินการทางวินัยเช่นเดียวกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อน ขัดกับหลักการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ประเด็นองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กพศ. กับองค์ประกอบคณะกรรมการต่าง ๆ

ผู้เขียนได้ศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการของหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศ ที่มีภารกิจอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย คือ องค์กรตุลาการศาลยุติธรรม องค์กรตุลาการศาลปกครอง องค์กรอัยการ และองค์กรข้าราชการตำรวจ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ปฏิรูปข้าราชการตำรวจตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560) ด้วย โดยสรุปพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นได้ว่า องค์การต่าง ๆ ภายในประเทศที่มีอำนาจในกระบวนการยุติธรรม นั้น จะสามารถแบ่งแยกการพิจารณาโดยสรุปได้ 2 แบบ คือ พิจารณาแบ่งตามอำนาจหน้าที่ และพิจารณาเปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการจากการศึกษาองค์ประกอบของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น เมื่อพิจารณาจะสามารถแยกได้ 2 แบบ ดังนี้

1. ในกรณีที่คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาและอำนาจลงโทษได้ ส่วนมากคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยหัวหน้าหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายบัญญัติเอาไว้ เป็นประธาน และมีคณะกรรมการที่จะประกอบไปด้วยข้าราชการของหน่วยงาน ในสังกัด และบุคคลภายนอกที่มีจำนวนน้อยกว่า

2. ในกรณีที่คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการจะประกอบไปด้วยบุคคลภายนอกหน่วยงานมากกว่า บุคคลภายในหน่วยงาน

เมื่อศึกษาทฤษฎีองค์ประกอบของคณะกรรมการแล้วพบว่ารูปแบบของคณะกรรมการที่ดีสมควรจะต้องคำนึงถึงหลักขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมระหว่างหลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักความเป็นกลางของกรรมการและคณะกรรมการ และในการพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาให้ คุณให้หรือให้โทษได้เช่นเดียวกับการพิจารณาลงโทษทางวินัย การเลื่อนหรือไม่เลื่อนเงินเดือนหรือการโยกย้ายตำแหน่ง จะต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาในข้างต้นอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการในทันที หากมีการปล่อยให้มีการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีการใช้อำนาจไปทางที่มีขอบ ย่อมทำให้เกิดความเสียหายทั้งผู้ที่ได้รับคำสั่ง และประโยชน์สาธารณะ จึงถือได้ว่าเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ก่อน ดังนั้น เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษแล้วจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นบุคคลภายนอกองค์กร (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) ซึ่งมีจำนวนมากกว่าบุคคลภายในองค์กร (กรมสอบสวนคดีพิเศษ) และองค์ประกอบของคณะกรรมการประเภทนี้ไม่ปรากฏในคณะกรรมการใด ๆ ที่จะมีอำนาจในการใช้โดยไม่ตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการภายในองค์กร ย่อมถือได้ว่าคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีลักษณะเป็นพิเศษ และเมื่อดูตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาเป็นอย่างสูงย่อมทำให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความยุติธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังมีการบริหารราชการ จึงยังคงจำเป็นต้องมีผู้บริหารขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานราชการด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัญหาความไม่ชัดเจนในการตรากฎหมาย ในกรณีมาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ”

จากการศึกษามาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พบว่ามาตราดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษได้บัญญัติเช่นนี้ย่อมหมายความว่าความรวมถึงการไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษทุกกรณี ซึ่งตามเจตนารมณ์ของมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ย่อมต้องการคุ้มครองพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อมิให้มีการกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจหรือผู้บังคับบัญชาได้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ว่า “การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง” ซึ่งระเบียบที่ ก.พ. กำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องนั้นก็คือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อน พ.ศ. 2552 โดยผู้ศึกษาจะขอพิจารณาในประเด็นที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อน พ.ศ. 2552 มีตามข้อ 8 ที่ได้กำหนดไว้ว่า “ในครั้งปีที่แล้วมา ต้องไม่ถูกส่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ”

จากที่ได้วิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มาแล้วในข้างต้น นั้น จะเห็นได้ว่าตามเจตนารมณ์ในกฎหมายของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ดังกล่าว ได้บัญญัติไว้เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษถูกผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการกลั่นแกล้งไม่ให้มีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีตามปกติเนื่องจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องดำเนินคดีอาญาที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นคดีสำคัญ และย่อมอาจถูกแทรกแซงจากปัจจัยหลายอย่าง กฎหมายจึงได้บัญญัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) เพื่อให้มีการตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยอำนาจของคณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) นั้น พิจารณาในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ดี ตามมาตรา 37 วรรคสี่ ก็เป็นเพียงการให้ความเห็นเท่านั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นการทั่วไปเอาไว้แล้ว คือ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ซึ่งในกรณีนี้จะไปตามข้อ 8 ที่ได้กำหนดไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนในแต่ละครั้งต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (2) ในครั้งปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าภาคทัณฑ์หรือไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนซึ่งมิใช่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” ดังนั้นในกรณีที่พนักงานสอบสวนพิเศษได้ถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ก็จะทำให้ไม่มีสิทธิ์ในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนตามที่กฎหมายกำหนดนั่นเอง ดังนั้นบทบัญญัติตามมาตรา 37 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีกำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าภาคทัณฑ์เอาไว้ จึงมีใช้กรณีที่คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) จะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งเป็น กระบวนการดำเนินการที่มีความซับซ้อนและเสียเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษรวมถึงทำให้คำสั่งเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควรนั่นเอง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรต่าง ๆ ภายในประเทศและองค์กรต่างประเทศที่มีอำนาจคล้ายคลึงกันนั้นจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการมีความแตกต่างกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เอาไว้อย่างชัดเจนอีกครั้งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นได้กำหนดให้มีอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยเอาไว้แล้ว จึงทำให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไม่มี

อำนาจอย่างแท้จริงและมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการทางวินัยและไม่ทำให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

สรุป

กรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และได้กำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ วิธีการสืบสวน และสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เพื่ออำนวยความสะดวกตามอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงมีภารกิจเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม การสืบสวน และการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาที่ต้องดำเนินการสืบสวน โดยใช้วิธีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนคดีความผิดทางอาญา ซึ่งในคดีพิเศษดังกล่าวจะต้องมีผลกระทบต่อผู้มีอิทธิพล อาจทำให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่มีหน้าที่ทำสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษ ถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลในหลาย ๆ ทางได้ ซึ่งพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจะต้องดำเนินการภายใต้คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการบริหารงาน โดยสามารถให้คุณประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ เช่น การให้หรือการโยกย้ายตำแหน่ง เงินประเมิน หรือการให้โทษ เช่น การลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น เพื่อให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความถูกต้องอิสระ เป็นธรรม และเพื่อคุ้มครองผู้ที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาตามมาตรา 35 เรียกโดยย่อว่า “กพศ.” ซึ่งจะประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมพระธรรมนูญ คณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และคณะบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป ซึ่งได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยกันเองจำนวนสามคน ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมในตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไปซึ่งมิใช่ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งจำนวนสามคน จากการที่ได้ศึกษารูปแบบคณะกรรมการในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยองค์กรภายในประเทศ ได้แก่ องค์การตุลาการศาลยุติธรรม องค์การตุลาการศาลปกครอง องค์การอัยการ และองค์กรข้าราชการตำรวจ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ปฏิรูปข้าราชการตำรวจตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560) และของต่างประเทศ ได้แก่ เยอรมัน อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ สรุปได้ว่า กระบวนการพิจารณานั้นมีลักษณะใกล้เคียงกันกล่าวคือการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะในการดำเนินการเป็นแบบตามสายผู้บังคับบัญชา โดยเป็นการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยตรง และเมื่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยได้มีคำสั่งใด ๆ แล้ว ผู้ถูกคำสั่งดังกล่าวจึงจะสามารถร้องทุกข์ขออุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ และผู้บังคับบัญชาผู้ออกคำสั่ง

หรือตามที่กฎหมายกำหนดได้พิจารณาแล้วเห็นประการใดก็จะเป็นการยุติ กระบวนการต่อไปนั้น จะเป็นขั้นตอนตรวจสอบการใช้ดุลพินิจประกอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาที่ได้มีคำสั่งทางวินัยนั้น ๆ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชานั้นจะอยู่ในรูปแบบของคณะบุคคลซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยอาจจะมีการมีชื่อที่แตกต่างกันก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณานั้นจะอยู่ในรูปแบบขององค์คณะร่วมกันพิจารณา ในประเทศอเมริกา และประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศอเมริกานั้นจะเป็นองค์คณะในอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและเมื่อองค์คณะที่มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้ว ผู้ที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงจะสามารถใช้สิทธิ์ทางศาลต่อไปได้ หรือในประเทศที่ไม่มีองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ก็จะใช้กระบวนการพิจารณาโดยศาลได้เลย

ข้อเสนอแนะ

จากกรณีปัญหาดังกล่าวผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกระบวนการที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและการไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานสอบสวนพิเศษในกรณีที่มีการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นขั้นตอนก่อนกระบวนการที่จะมีคำสั่งทางปกครองและพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการบัญญัติตามมาตราดังกล่าวนั้น ไม่มีผลบังคับให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการตามที่คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มีความเห็นแต่อย่างใด และผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองก็ต้องดำเนินการตามมติ อ.ก.พ. กรม หรือ มติ อ.ก.พ. กระทรวง จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้เช่นนั้น จึงทำให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มิได้มีอำนาจหรือคุ้มครองพนักงานสอบสวนได้ตามเจตนารมณ์ จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวสมควรมีการปรับปรุง ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

1. เห็นควรเพิ่มอำนาจให้แก่คณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แทนอำนาจของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. กระทรวง โดยให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 37 (3) วรรคสอง และวรรคสี่ ดังนี้

1.1 มาตรา 37 (3) ให้บัญญัติว่า “อันเกี่ยวกับคำสั่งทางวินัยของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามบทบัญญัติของข้าราชการพลเรือน”

1.2. ยกเลิกข้อความวรรคสอง และให้บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจออกคำสั่งส่งเรื่องให้ กพศ. พิจารณา เมื่อ กพศ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจออกคำสั่ง ให้สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น”

2. เห็นควรให้เพิ่มผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกรรมการหนึ่งในองค์คณะของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3. เห็นควรแก้ไขปรับปรุง คือ แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 37 (2) ให้บัญญัติว่า “ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้แก่ข้าราชการสอบสวนคดีพิเศษ เว้นแต่กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยผ่านการพิจารณาของ กพศ. ตาม (3) แล้ว”

4. จากการศึกษางานวิจัยเล่มนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากยังมีบทบัญญัติตามมาตรา 37 (1) ที่ได้บัญญัติว่า “ย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือเป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือเป็นกรณีตกเป็นจำเลยในคดีอาญาที่ศาลมีคำสั่งประทับฟ้องแล้ว” ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องมีการปรับปรุง ข้อบัญญัติดังกล่าว ทั้งในการพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการนำไปบังคับใช้ให้รูปธรรม ซึ่งยังถือได้ว่าการดำเนินการที่ยังไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์เป็นอย่างมาก และมีการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาประโยชน์ของพวกพ้องอย่างมาก และประกอบกับปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. (สถาบันพระปกเกล้า, 2564) ได้มีการศึกษาและวางแนวทางเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับข้าราชการตำรวจ อันมีลักษณะรูปแบบงานคล้ายคลึงกับภารกิจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงเห็นควรให้มีการศึกษา เพื่อปฏิรูปเช่นเดียวกันกับข้าราชการตำรวจต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2559). *ประวัติกรมสอบสวนคดีพิเศษ*. ค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2564, จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/History-of-DSI>
- สถาบันพระปกเกล้า. (2564). *บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.*, ฉบับที่ 5/2564 เพื่อประกอบการพิจารณา (การประชุมร่วมกันของรัฐสภา). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุรพล ไตรเวทย์. (2549). *การสอบสวนคดีพิเศษ ตาม พ.ร.บ.การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. (2547). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่ 8 ก.
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547. (2547). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121 ตอนที่ 18 ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก.