



หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

Good Governance for The Exercising Power of The Department of Special Investigation under The Special Investigation Act B.E. 2547

อตนัย สายรัตน์, อัจฉรา เลิศพรประสพโชค, มนตรี นุ่มนาม และ ธรรมศักดิ์ เสนามิตร

Attanai Sairat, Achara Lertpornparsopchoke, Montree Numnam, and Thammasak Senamitr

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น

นักวิชาการอิสระ

อาจารย์ผู้บรรยายหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์และการบริหาร

วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Faculty of Law, Sripatum University Khon Kaen Campus, Thailand

Independent Scholar, Thailand

Doctor of Philosophy Program in Public Affairs and Management, Thailand

International College, Khon Kaen University, Thailand

E-mail: attanai.sa@spu.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-8895-2855>

E-mail: acharalert29@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-2157-6599>

E-mail: montreem071199@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-3630-3283>

E-mail: thamse@kku.ac.th, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0001-6647-9275>

Received 17/07/2023

Revised 15/08/2023

Accepted 25/08/2023

Abstract

Background and Aim: The Department of Special Investigation is an agency in the justice process under the Ministry of Justice. Responsible for investigating special cases by dealing with criminal cases. Including the duty to prevent and suppress criminal cases that affect the people, the economy, and national security. In the performance of duties according to the law, the Special Case Investigation Act of 2004 empowers the Department of Special Investigation through four groups of persons: the Special Case Investigation Committee (PCC), Special Case Investigation Officers (SCI), and the Committee of Special Case Investigation Officers (NSF) to perform different duties. The research objectives are to study and analyze the situation of problems and effects of the use of power by the Department of Special Investigation under the Special Investigation Act B.E. 2547, to study and research principles, concepts, and theories on international governance. Abroad and in Thailand to study and analyze the power and use of the power of the Department of Special Investigation under the

Special Investigation Act, B.E. 2547, to study and analyze the principles of good governance for the use of power by the Department of Special Investigation under the Investigation Act. Special Case 2004 and to establish good governance principles for the use of power by the Department of Special Investigation under the Special Case Investigation Act 2004.

Methodology: The Research sources; This research uses research science to collect and analyse data as qualitative research consisting of documentary research. In-depth interview Participation in design Participation in design.

Results: the results of the research are good governance principles that are suitable for the exercise of the power of the Department of Special Investigation according to the Special Investigation Act B.E. 2547. There are seven principles of good governance as follows: rule of law, morality, transparency, the principle of value, the principle of participation, the principles of responsibility, and the principles of fairness and equality. The exercising power of The Department of Special Investigation on behalf of the state power for the justice procedure affects directly not only the rights of the people, and government officials, but also government sectors which have been affected by such exercising. However, from past to present, there is the phenomenon which is the fact that has been disclosed to the public by the mass media that there are many cases that make the people suspect how is legal, fairly, and rule of law the exercising power of the Department of Special Investigation. The disclosure of information by giving answers to the people is based on legal authority, accuracy, and transparency. On the other hand, people shall expect that the operation by exercising the power of the Department of Special Investigation under the Special Investigation Act B.E.2547 must be complied with, and conform to the principle of good governance related to such operation that can be specified in 7 principles: Rule of Law, Morality, Transparency, Participation, Cost-Effective or Economy, Accountability, and Equity. Therefore, the determination of principles of Good Governance of the exercising of the Department of Special Investigation will encourage the Good Governance principles for regulating the provisions of law relating to the Department of Special Investigation which have had no such provisions in the Thai law. The lack of provisions of such a law means the lack of fundamental rights and security for the people which will be affected directly by the exercising power of the special investigation office, or the ground status of people, sovereignty power's owner. Such principles

will make a confidential to the people that the government official will exercise his power in compliance with the principles of Good Governance.

Conclusion: The determination of Good Governance principles for the exercising power of the Department of Special Investigation B.E. 2547 from this research will lead to generating the model law for the principles of good governance by the Ministry of Justice which has an authority to control the Department of Special Investigation by bring these principles to modify and present to the legislative branch for to be legislative as a law status for the exercising power of the Department of Special Investigation, which be the benefits for the justice procedure, standardize the exercising power of the Department of Special Investigation in the justice procedure to enhance to be the world class organization of the inquiry, investigation, protection, and suppression of the special case, that will make the peaceful social, and for the state security.

Keywords: Good Governance; Exercising Power; Department of Special Investigation

บทคัดย่อ

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมสังกัดกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษโดยดำเนินการแก้คดีที่มีความผิดทางอาญา รวมถึงหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อประชาชน ระบบเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้ให้อำนาจแก่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ผ่านทางบุคคล 4 กลุ่ม ประกอบด้วย คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยคือ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ศึกษาและวิจัย หลักการ แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ ต่างประเทศและของประเทศไทย ศึกษาและวิเคราะห์อำนาจและการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และเพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ระเบียบวิธีการวิจัย: แหล่งข้อมูลการวิจัยมีวิธการวิจัยในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ

ผลการวิจัย: หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยหลักธรรมาภิบาล มี 7 หลัก คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความคุ้มค่า (Economy) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักภาระความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Equity) การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะเจ้าพนักงานของรัฐในกระบวนการยุติธรรม เป็นการใช้อำนาจรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรง รวมถึงต่อผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนั้นตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีปรากฏการณ์เป็นข้อเท็จจริงที่ได้รับการเผยแพร่ทางสื่อมวลชนว่ามีหลายกรณีที่ประชาชนเกิดความสงสัยถึงการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถูกต้องเป็นธรรม และอยู่บนหลักนิติธรรมหรือไม่ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนด้วยการให้คำตอบต่อประชาชนทำอยู่บนพื้นฐานของอำนาจใด และได้ทำโดยครบถ้วนถูกต้องและโดยโปร่งใสและตรวจสอบได้หรือไม่ การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานได้กระทำโดยยึดหลักความเสมอภาคและเป็นธรรมหรือไม่ ในทางตรงกันข้าม ประชาชนย่อมมีความคาดหวังว่าการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะต้องเป็นไปโดยสอดคล้องและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนั้น ๆ เช่น หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักภาระรับผิดชอบ และหลักความเป็นธรรมและเสมอภาค ดังนั้น การกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะเป็นการผลักดันให้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปกำหนดเป็นกฎหมายไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเท่ากับว่าประชาชนไม่มีหลักประกันในสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าในฐานะประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือในฐานะประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ว่าเจ้าพนักงานได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจถูกต้องและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สรุปผล: การกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ได้จากการวิจัยนี้ จะนำไปสู่การเป็นหลักธรรมาภิบาลต้นแบบเพื่อให้กระทรวงยุติธรรมซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ นำไปใช้เป็นต้นแบบในการแก้ไข ปรับปรุงและนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ต่อไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรม สร้างมาตรฐานการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ เพื่อยกระดับสู่การเป็นองค์กรสืบสวนสอบสวน ป้องกันและปราบปรามการกระทำ

ความผิดอาญาร้ายแรงและคดีพิเศษให้ทัดเทียมกับองค์กรระหว่างประเทศ ก่อให้เกิดความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม สร้างความมั่นคงให้กับสังคมและรัฐในที่สุด

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล; การใช้อำนาจ; กรมสอบสวนคดีพิเศษ

บทนำ

องค์กรบังคับใช้กฎหมายอาญามีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการยุติธรรมในทุกประเทศทั่วโลก เพราะเป็นกลไกที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนถึงคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมของประเทศที่เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนและชื่อเสียงของประเทศในสายตาของประชาคมโลก ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของแต่ละประเทศจึงมีความหลากหลายและขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในแต่ละด้าน

สำหรับประเทศไทย องค์กรและเจ้าพนักงานที่มีความเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วย 5 องค์กรหลัก ได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจ เจ้าพนักงานอัยการ ศาลยุติธรรม ราชทัณฑ์ (เรือนจำ) และงานคุมประพฤติ อย่างไรก็ตาม สภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันซึ่งในด้านหนึ่งสังคมมีการพัฒนาจากความก้าวหน้าทั้งทางเทคโนโลยี นวัตกรรม เศรษฐกิจและการเมืองผ่านระบบการสื่อสารและเทคโนโลยีไร้พรมแดน ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายคนและทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็ว ง่ายดายและมีประสิทธิภาพ แต่อีกด้านหนึ่งพบว่าความเจริญก้าวหน้านั้นกลับกลายเป็นช่องทางให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำการแสวงหาประโยชน์โดยอาศัยเทคโนโลยี ความซับซ้อนของสังคม และการติดต่อบุคคลใด ๆ ได้โดยไร้ขีดจำกัด เพื่อทำการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ และทำให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินและเงินทองจากการก่ออาชญากรรมทางเทคโนโลยี ทางเศรษฐกิจ การฟอกเงิน การฉ้อโกงเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ สร้างความเสียหายให้กับประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองซึ่งเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐ สร้างความเสียหายให้แก่ระบบเศรษฐกิจ สังคม และกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด จึงเป็นเหตุผลให้หลายประเทศต่างเร่งพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย รวมถึงการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วยการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและปราบปรามคดีที่มีลักษณะพิเศษ มีความแตกต่างจากคดีทั่วไป ทั้งในด้านของลักษณะของคดีที่มีความซับซ้อน จำนวนผู้กระทำความผิดทำกันเป็นขบวนการ มีประชาชนเป็นผู้เสียหายเป็นวงกว้างและมีจำนวนมาก สำหรับประเทศไทยนั้นได้แก่การจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สังกัดกระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน ป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาญาที่มีลักษณะพิเศษหรือยากแก่การที่จะใช้การดำเนินการตามกระบวนการปกติ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ความผิดเกี่ยวกับการจัดตั้งแชร์ลูกโซ่ ความผิดที่มีผู้กระทำความผิดเป็นนักการเมือง ผู้ทรงอิทธิพล หรือความผิดที่มีความซับซ้อนและมีผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำความผิดเกี่ยวข้องจำนวนมาก เป็นต้น

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ไว้ โดยด้านสำคัญที่เกี่ยวกับคดีอาญาได้แก่ การป้องกัน ปราบปรามและสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ การปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษ การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการใช้อำนาจที่มีความพิเศษมากกว่าอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะความพิเศษของลักษณะของคดี การกระทำความผิด ผู้กระทำความผิด และผลของความเสียหาย จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้เจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจที่ถือว่าอำนาจพิเศษเหนือกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนนั้น มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นเป็นข่าวโดยปรากฏเป็นคดีตัวอย่างที่สร้างความสงสัยและคลางเคลงใจให้กับประชาชนถึงการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจเป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส เป็นธรรมและตั้งอยู่หลักธรรมาภิบาล ตัวอย่างเช่น กรณีที่พนักงานสอบสวนกรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นให้คืนรถยนต์หรูของกลางจำนวน 38 คัน แก่ผู้นำเข้ารถยนต์หรูจำนวน 3 ราย โดยอ้างว่าเป็นการคืนโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นรถยนต์หรูจากประเทศอังกฤษที่เจ้าพนักงานอ้างว่าเป็นรายการรถยนต์นอกบัญชี แต่ถูกอายัดไว้ตรวจสอบด้วย แต่ทางดีเอสไออ้างว่ายังไม่ได้รับข้อมูลราคาขายจากประเทศต้นทาง ซึ่งหากได้รับหลักฐานราคาแล้วจะตรวจสอบว่ามีความผิดฐานสำแดงราคาเท็จด้วยหรือไม่ ดังนั้นในระหว่างที่รอหลักฐานจากประเทศต้นทางนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงไม่มีอำนาจที่ยึดรถยนต์ดังกล่าวไว้เป็นของกลางได้ กรณีดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยถึงความโปร่งใสในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าดำเนินการไปโดยมีหลักฐานหรือข้อพิสูจน์ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ตามที่กล่าวอ้างนั้นได้อย่างชัดเจนหรือไม่และอย่างไร หรือทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นได้อย่างไรว่า คำสั่งของเจ้าพนักงานระดับสูงได้มีการดำเนินการโดยปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในข้อที่เกี่ยวข้องเช่นหลักความโปร่งใส หลักการรับผิดชอบหรือไม่

หรือในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นข่าวที่อยู่ในความสนใจของประชาชน คือ กรณีที่เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2560 ศาลอาญามีคำวินิจฉัยถึงการไต่สวนการเสียชีวิตของนายธวัชชัย อนุกุล อดีตเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดพังงา โดยศาลวินิจฉัยว่านายธวัชชัย อนุกุล ถึงแก่ความตายเพราะถูกของแข็งไม่มีคมกระแทกจนทำให้ดับแตก เลือดออกในช่องท้อง ร่วมกับขาดอากาศหายใจจากการถูกผูกคอทำให้ตาย โดยไม่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็นผู้กระทำ แต่เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในระหว่างที่ผู้ตายอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษได้เผยแพร่หนังสือชี้แจงในวันเดียวกันนั้นว่า ในขณะที่ผู้ตายอยู่ในระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าพนักงานนั้น ผู้ตายได้พยายามกระทำอัตวินิบาตกรรมด้วยการผูกคอตายในห้องควบคุมและได้เสียชีวิตในเวลาต่อมา ซึ่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้องได้ทำสำนวนชั้นสรุปพลิกศพและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลไต่สวนหาสาเหตุการตายตามกฎหมาย และอ้างว่าจะได้ศึกษารายละเอียดในคำสั่งของศาลและพร้อมให้ความร่วมมือกับพนักงานสอบสวนท้องที่เกิดเหตุในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อทำความจริงให้ปรากฏแก่สังคม (ไทยพับลิก้า, (2560) จะเห็นได้ว่าคำชี้แจงของกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ตรงกับผลการวินิจฉัยของศาลที่ว่าผู้ตายถูกทำให้ตาย และได้ให้ข้อมูลหรือดำเนินการเพื่อให้คำตอบกับสังคมได้อย่างชัดเจนจนถึงปัจจุบัน กรณีดังกล่าว

ย่อมสร้างความสงสัยให้แก่ประชาชนว่าแท้จริงแล้วการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยชอบด้วยหลักธรรมาภิบาลหรือไม่

จากกรณีการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ขาดการตรวจสอบ และโดยไม่มีการกำหนดมาตรฐานหรือหลักการที่จำเป็นในการใช้อำนาจนั้นแม้จะถือว่าการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ในอีกด้านหนึ่ง ถือเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในคดีโดยตรงหรือต่อประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ซึ่งหากกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจไปโดยมิได้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุม กำกับ และตรวจสอบว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยหลักการที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลหรือไม่ เท่ากับเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แม้จะตั้งอยู่บนฐานความรับผิดชอบทางอาญาว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบก็ตาม หากแต่การให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการไม่ถูกดำเนินการด้วยการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากเจ้าพนักงานต้องมีรากฐานมาจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหากการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่มีรูปแบบและหลักการที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ย่อมลดผลกระทบจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ ที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมจากการดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

จากสภาพการณ์ปัญหาการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักการเพื่อการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยผู้วิจัยได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ประกอบด้วยทั้งหมด 7 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักการรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความเป็นธรรมและเสมอภาค เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนว่า การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้กระทำไปโดยปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับชาติและระหว่างประเทศ ทำให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการดำเนินการของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งถือว่าเป็นภาคส่วนสำคัญในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เกิดการยอมรับแก่ประชาชน สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของรัฐและในระดับระหว่างประเทศต่อไป

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดให้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนรวมถึงดำเนินการอื่น ๆ ตามกฎหมาย แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกัน คือ

คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) อำนาจหน้าที่ในการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำ ความผิด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงาน ออกข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรวมถึงการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา ออกข้อบังคับเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับ

ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งเพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง รวมถึงออกข้อบังคับเกี่ยวกับแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษและออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

สำหรับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมาย ในขณะที่เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

ส่วนคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นว่าการสั่งของผู้บังคับบัญชาในคำสั่งย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยของเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่

จากการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษผ่านทางบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ส่วนการใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) มีผลกระทบโดยตรงต่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นบุคคลในองค์กรกรมสอบสวนคดีพิเศษเอง ในขณะที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หาได้บัญญัติถึงหลักการในการใช้ การตรวจสอบ การควบคุม การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใดไม่ การใช้นาจจึงอยู่ภายใต้ระเบียบขององค์กรที่สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของผู้บริหารและภายใต้บริบทแวดล้อมทางสังคมในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษแล้วพบว่า การกำหนดหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์กรยังคงเป็นเพียงนโยบายที่กำหนดให้มีการปฏิบัติเท่านั้น กฎหมายฉบับนี้มิได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้เพื่อการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นการเฉพาะในทางกลับกัน หากเกิดการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ปราศจากการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการสืบสวนและสอบสวนในคดีหรือความผิดนั้นโดยตรง หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในภาพรวม เช่น สิทธิในการเข้าถึงข่าวสารและการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้จากการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้แม้กรมสอบสวนคดีพิเศษจะกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมายแล้วก็ตาม

สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการตีความหรือการใช้กฎหมายจะต้องกระทำให้ถูกต้อง คำนึงถึงความยุติธรรม และไม่สำคัญผิดในข้อกฎหมายที่ต้องตั้งอยู่บนหลักความเป็นอิสระอันเป็นหลักประกันพื้นฐานที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอย่างเป็นกลางไม่มีการแทรกแซงจากบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรใด (ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ (2545) รวมทั้งต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จึงเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานปกครองให้เกิดประสิทธิภาพ หรือ เป็นกฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษาสังคมและบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกส่วนราชการ องค์กร

ของรัฐบาล (สถาบันวิจัยและพัฒนาประเทศไทย, 2541 หน้า 5) ที่มีจุดเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2532 โดยธนาคารโลก (World Bank) ที่รายงานในโครงการ Sub-Sahara Africa: From Crisis to Growth ว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้โดยหากประเทศนั้นปราศจาก Good Governance ทำให้ต่อมาองค์กรในระดับระหว่างประเทศทั้งธนาคารโลก (World Bank) และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบสถานะทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศที่แสดงความต้องการกู้ยืมเงิน ด้วยหลักการของธนาคารโลกที่ว่า ประเทศที่แสดงความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางการเงินนั้น หากได้จัดการและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ย่อมทำให้ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือสามารถฟื้นตัวจากปัญหาสถานะเศรษฐกิจได้ดี สามารถชำระเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักธรรมาภิบาลจึงได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศให้เป็นเครื่องมือชี้วัดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของรัฐ และสร้างความเชื่อมั่นในสถานะความโปร่งใสและการจัดการในสายตาของประชาคมโลกในการให้ความช่วยเหลือ การลงทุนและความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึงความร่วมมือและความสัมพันธ์ทางด้านการเมืองระหว่างประเทศด้วย ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลทุกประเทศทั่วโลก รวมถึงรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการมุ่งเน้นการกำหนดเป็นนโยบายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมสำหรับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน และการกำหนดลงไว้ในกฎหมายแต่ฉบับรวมถึงพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักธรรมาภิบาลที่กำหนดขึ้นในระดับระหว่างประเทศนั้นมีหลายด้าน แต่หลักการที่ได้รับการยอมรับสำหรับประเทศไทยนั้นเป็นของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ประกอบด้วย 5 หลัก ได้แก่ (1) หลักนิติธรรมและสิทธิ (Legitimacy and voice) ที่ประกอบด้วย การมีส่วนร่วม และ มุ่งมิตร่วม (2) ทิศทาง (Direction) (3) ผลการดำเนินงาน (Performance) ประกอบด้วย การสนองความต้องการ และ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (4) ความพร้อมรับผิด (Accountability) และ (5) ความยุติธรรม ส่วนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้นประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความพร้อมรับผิด และ (6) หลักความคุ้มค่า (วิภาส ทองสุทธิ. 2551: 125-134)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศไทยซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 65 ส่วนหนึ่งว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อเกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) ซึ่งในประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มุ่งให้ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัย ยุติธรรมและประพฤตินิชอบในทุกภาคส่วนด้วยร่วมกันต่อต้านการทุจริต ให้ภาครัฐมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะการสร้างวัฒนธรรมแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของบุคลากรภาครัฐให้เกิดขึ้น สร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนตื่นตัวและละอายต่อการทุจริตประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ พร้อมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้ภาคีองค์กรภาคเอกชนภาคประชาสังคม ชุมชน ประชาชนและภาคีต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการสอดส่อง เฝ้าระวัง ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสการทุจริตและตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน

ภาครัฐ และภาคส่วนอื่น ๆ โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการมีอยู่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ภายใต้กฎหมายหลักที่ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่แก่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งแก่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แล้วพบว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547) ในขณะที่การใช้อำนาจตามกฎหมายมีผลกระทบโดยตรงต่อทั้งประชาชนที่ตกเป็นผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหาหรือจำเลยจากการใช้อำนาจสอบสวนและดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงประชาชนทั่วไปที่อาจถูกกระทบกระเทือนสิทธิพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้รับการคุ้มครองตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น (มาตรา 25) โดยสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษได้แก่ สิทธิในข้อมูลข่าวสารสาธารณะในการครอบครองของหน่วยงานรัฐ (พัชร สีโรรส และคณะ (2561) ดังนั้นการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น แม้จะอ้างได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่อาจไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของประชาชนที่จะใช้เพื่อการตรวจสอบ ควบคุม การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในลักษณะที่มีสภาพบังคับได้ตามกฎหมาย

ดังนั้น การกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการตรวจสอบ กำกับ ควบคุมการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงมีความสำคัญต่อการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของทั้งประชาชนรวมถึงเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญของการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

วัตถุประสงค์

- (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- (2) เพื่อศึกษาและวิจัย หลักการ แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ ต่างประเทศและของประเทศไทย
- (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์อำนาจและการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
- (4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(5) เพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

สมมติฐานการวิจัย

(1) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มิได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องปฏิบัติให้ถูกต้องและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสำคัญต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษที่เป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการยุติธรรมของประเทศ

(2) ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้เป็นการเฉพาะ โดยกรมสอบสวนคดีพิเศษได้กำหนดหลักธรรมาภิบาลเพื่อการปฏิบัติในองค์กรไว้ในระดับนโยบายขององค์กรเท่านั้น ทำให้ในปัจจุบันมีสถานการณ์ปัญหาที่แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แม้จะได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถตอบคำถามของสังคมได้ว่าได้ใช้อำนาจไปโดยปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนไม่มีเครื่องมือในการตรวจสอบ กำกับ และควบคุมการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่

(3) การกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะทำให้สามารถนำเอาหลักธรรมาภิบาลในด้าน ๆ ที่ได้จากการวิจัยเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้เป็นหลักกฎหมายในเรื่องธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ต่อไป ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชน สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนและประชาคมในด้านกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย สร้างความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่สังคมและความมั่นคงของประเทศในที่สุด

การทบทวนวรรณกรรม

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เป็นองค์กรสังกัดกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะพิเศษหรือยากแก่การที่จะใช้การดำเนินการตามกระบวนการปกติ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ ความผิดเกี่ยวกับการจัดตั้งแชร์ลูกโซ่ ความผิดที่มีผู้กระทำความผิดเป็นนักการเมือง ผู้ทรงอิทธิพล หรือความผิดที่มีความซับซ้อนและมีผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำความผิดเกี่ยวข้องจำนวนมาก การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังในกรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนถึงมาตรฐานการคุ้มครองประชาชนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกิดจากการ

ใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนยุติธรรม ไม่ให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นอำนาจที่ต้องได้รับการตรวจสอบและยืนยันโดยกระบวนวิธีการตามกฎหมายสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษ คือ การปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) อย่างไรก็ตามกลับปรากฏข้อเท็จจริงเป็นข่าวเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ทำให้ประชาชนเกิดความคลางแคลงและสงสัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในด้านต่าง ๆ อย่างถูกต้อง ครบถ้วนและเหมาะสมหรือไม่ ตัวอย่างเช่น กรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นให้คืนรถยนต์หรูของกลางให้กับผู้นำเข้ารถยนต์หรู โดยให้เหตุผลว่าเป็นการคืนของกลางโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นรถยนต์หรูจากประเทศอังกฤษที่อยู่นอกบัญชีแต่ถูกอายัดรวมไว้ตรวจสอบด้วย ทั้งยังให้ข้อมูลว่ายังไม่ได้รับข้อมูลราคาจากประเทศต้นทาง ซึ่งหากได้รับหลักฐานแล้วจะได้ตรวจสอบต่อไปว่ามีความผิดฐานสำแดงราคาเท็จด้วยหรือไม่ ดังนั้นในระหว่างที่รอหลักฐานจากประเทศต้นทางนั้นทำให้กรมสอบสวนคดีพิเศษไม่มีอำนาจยึดรถยนต์ดังกล่าวไว้เป็นของกลางได้ต่อไป จึงมีคำสั่งให้คืนของกลาง หรือกรณีที่เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2560 โดยศาลอาญามีคำวินิจฉัยถึงการไต่สวนกรณีการเสียชีวิตของนายธวัชชัย อนุกุล อดีตเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดพังงา โดยศาลวินิจฉัยว่าผู้ตายถึงแก่ความตายจากการถูกของแข็งไม่มีคมกระแทก ดับแตก เลือดออกในช่องท้อง ร่วมกับขาดอากาศหายใจจากการถูกผูกคอทำให้ตาย โดยไม่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็นผู้กระทำในระหว่างที่ผู้ตายอยู่ระหว่างการควบคุมของเจ้าพนักงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษ เรื่องนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษกลับเผยแพร่หนังสือชี้แจงในวันเดียวกันว่า ในขณะที่ผู้ตายอยู่ระหว่างการควบคุมตัวของเจ้าพนักงานนั้น ผู้ตายได้พยายามกระทำการอัตวินิบาตกรรมด้วยการผูกคอตายในห้องควบคุมและได้เสียชีวิตในเวลาต่อมา ซึ่งพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้องได้ทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพและส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นต่อศาลอาญาเพื่อไต่สวนหาสาเหตุการตายตามกฎหมาย และอ้างว่าจะได้ศึกษารายละเอียดในคำสั่งของศาลและพร้อมให้ความร่วมมือกับพนักงานสอบสวนท้องที่เกิดเหตุในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อทำความจริงให้ปรากฏแก่สังคมต่อไป ซึ่งการชี้แจงของกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวไม่ตรงกับผลการวินิจฉัยของศาลที่ว่าผู้ตายถูกทำให้ตาย และได้ให้ข้อมูลหรือดำเนินการเพื่อให้คำตอบแก่สังคมอย่างชัดเจนจนถึงปัจจุบัน กรณีดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้รวมถึงไม่สามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาระสำคัญของการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ (ไทยพับลิก้า กล้าพูดความจริง, 2560)

จากตัวอย่างของข้อเท็จจริงข้างต้น แสดงให้เห็นถึงสภาวะการณ์ปัญหาของการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในปัจจุบันที่ยังคงมีอยู่และปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งแม้จะกล่าวอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ก็ตาม แต่เมื่อการใช้อำนาจเป็นไปโดยก่อให้เกิดความสงสัยกับประชาชนแล้ว องค์การในกระบวนยุติธรรมที่สำคัญในระดับกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความรู้สึกของประชาชนที่ต้องการได้รับคำตอบที่สะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใส ตรวจสอบได้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการที่เป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนควรจะได้รับ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเกิดจากการที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลที่

เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้แล้ว ย่อมจะถือเป็นเครื่องมือที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายให้กรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่สะท้อนถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2561) เพื่อดำรงไว้ซึ่งความไว้วางใจของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม (2561) ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีแนวคิดการวิจัยเพื่อกำหนดหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้เป็นหลักการที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องสำหรับการศึกษาวิจัยประกอบด้วย 7 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความคุ้มค่า(Economy) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักภาระความรับผิดชอบ (Accountability) และหลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Equity)

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น ผู้วิจัยมีหลักการ แนวคิด และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล หลักความเป็นอิสระขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม หลักนิติธรรม ทฤษฎีนิติรัฐ ทฤษฎีอำนาจรัฐ สำหรับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) พระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2552 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (ปัจจุบันปรับปรุงเป็นฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550) และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำหรับกฎหมายและข้อกำหนดหรือแนวทางการปฏิบัติระหว่างประเทศ ได้แก่ นโยบายด้านธรรมาภิบาลของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และกฎ ระเบียบและข้อบังคับด้านธรรมาภิบาลของคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP)

สำหรับระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ประกอบด้วย การรวบรวมเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐ รวมทั้งรายงานวิจัย ตำรา บทความของทั้งประเทศไทยและระหว่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้คำตอบในการวิจัยเป็นการกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมีเครื่องมือสำหรับการวิจัยประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ให้คำตอบที่ได้จากการวิจัยเป็นเครื่องมือที่เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและควบคุมสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ต่อไป

การศึกษาวิจัยพบว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ คณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) โดยแต่ละกลุ่มมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) ได้แก่ อำนาจในการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด (มาตรา 10 (4) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน (มาตรา 10 (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติงาน ออกข้อบังคับในการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การส่งมอบคดีพิเศษ รวมถึงการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา (มาตรา 22 (1) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับขอบเขตความรับผิดชอบของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเจ้าพนักงานอื่นของรัฐ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านผลกระทบของการกระทำความผิด และประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาได้อย่างทั่วถึง (มาตรา 22 (2) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามคดีพิเศษ (มาตรา 22 (3) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ได้แก่ สืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษตามที่กฎหมายนี้กำหนดไว้ (มาตรา 3) และอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นว่าการสั่งของผู้บังคับบัญชาในคำสั่งย้ายพนักงานสอบสวนคดีพิเศษไปดำรงตำแหน่งอื่นอันมิใช่การเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นหรือย้ายประจำปี หรือคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี หรือคำสั่งลงโทษทางวินัยของเป็นไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ (มาตรา 37)

ระเบียบวิธีการวิจัย

แหล่งข้อมูลการวิจัย

การวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ด้วยการรวบรวมหลักการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งศึกษาจากรายงานวิจัย ตำรา บทความของต่างประเทศและประเทศไทย โดยข้อมูลเอกสารที่ได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้ได้คำตอบในการวิจัยในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับกรมสอบสวนคดีพิเศษ

เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีวิทยาการวิจัย วิจัยนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้คำตอบของ “หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547” จึงกำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารไทยและต่างประเทศที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ผ่านการวิเคราะห์ เช่น กฎหมาย และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลผ่านการวิเคราะห์มาแล้ว เช่น หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย บทความ และเอกสารประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสังเคราะห์โดยมีแหล่งข้อมูล คือ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ห้องสมุดสถาบันการศึกษา ศูนย์หนังสือ และข้อมูลจากสื่อทางออนไลน์ เป็นต้น

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างประชากรผู้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามประเด็นสัมภาษณ์ที่ได้จัดทำไว้ล่วงหน้า ซึ่งข้อมูลที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์จัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) มีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำเอาคำตอบจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมาวิเคราะห์เปรียบเทียบอีกครั้งถึงความเหมือนและความแตกต่างของคำตอบที่ได้มาและเพื่อให้คำตอบของการวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. กลุ่มเป้าหมายของประชากรวิจัยตามวิธีวิจัย คือ

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประชากร ได้แก่ นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน พนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษ สมาชิกหรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่กระบวนการยุติธรรม โดยใช้วิธีสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ดำเนินการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ ดำเนินการสัมภาษณ์ที่กรุงเทพมหานครหรือจังหวัดขอนแก่น โดยตรงหรือผ่านระบบประชุมออนไลน์

2) การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ประชากร ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) กับประเด็นการวิจัย ที่เลือกโดยใช้วิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 16 คน ประกอบด้วย

- กลุ่มที่ 1 กลุ่มนักวิชาการ จำนวน 4 คน
- กลุ่มที่ 2 กลุ่มกระบวนการยุติธรรม จำนวน 4 คน
- กลุ่มที่ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ จำนวน 4 คน
- กลุ่มที่ 4 กลุ่มภาคประชาชน

3) การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ประชากร ได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิชั้นสูงและผู้แทนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลใน

เชิงนโยบาย ประกอบด้วย นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน อัยการ พนักงานคดีปกครอง ทนายความ และประชาชนทั่วไป รวมทั้งสิ้น 30 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรวบรวมตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ ผู้วิจัยจะได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับกฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลสำหรับกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อไป

สรุปผลการศึกษา

สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นั้น การวิจัยค้นพบหลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น 7 ด้าน ที่สอดคล้องกับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ (เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ (2556) ดังนี้

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกติกาดังต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของประชาชนและบุคคลในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่มีส่วนได้เสียกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น เพื่อให้มีความยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่ใช่เป็นการกระทำกันตามอำเภอใจหรือตามอำนาจบุคคล

(2) หลักคุณธรรม (Morality) เป็นการยึดมั่นถือมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม รวมถึงการมีความซื่อสัตย์จริงใจและยึดมั่นในความสุจริตคุณธรรม เป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิตที่เป็นที่ยอมรับตามที่สังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ความซื่อสัตย์ ความเมตตากรุณา ความเสียสละ เป็นต้น

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การกระทำ การใช้อำนาจและการดำเนินการอย่างใด ๆ ที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาและเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลมาจากการตัดสินใจของเจ้าพนักงาน การดำเนินการที่มีหลักเกณฑ์ การประเมินผลการปฏิบัติงานที่ให้คุณหรือให้โทษที่มีความชัดเจน รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา

(4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การดำเนินการที่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ รวมถึงการเปิดโอกาสเพื่อรับฟังความคิดเห็น คำแนะนำและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อนำมาวิเคราะห์ใช้ในการวางแผนสู่การนำไปใช้ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ที่ประกอบขึ้นจากบุคคลที่มีความหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่างด้วยการประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่างบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมระดับองค์กร

(5) หลักความคุ้มค่า (Cost-Effective or Economy) เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล โดยความคุ้มค่าอาจเทียบเคียงได้กับความประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือยและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรอย่างคุ้มค่าในระดับองค์กร คือ บริหารจัดการการมีอยู่ การได้มาและการใช้ให้เกิดมูลค่ามากที่สุด

(6) หลักภาระความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหลักการที่แสดงถึงความรับผิดชอบในผลของการกระทำตามบทบาทหน้าที่ของผู้กระทำ ไม่ว่าผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใดในกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดย

แสดงออกซึ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะรวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสังคม (บรรเจิด สิงคะเนติ (2542)

(7) หลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การปฏิบัติของผู้ใช้อำนาจ และการได้รับการปฏิบัติของผู้รับบริการที่กระทำอย่างเท่าเทียมกันไม่แบ่งแยกเพราะเหตุความแตกต่างทางเพศ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา หรือการฝึกอบรม เป็นต้น (บรรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542)

การวิจัย ทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมีขอบเขตคำนิยามของหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านที่สอดคล้องกับอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษสำหรับบุคคลหรือคณะบุคคลตามกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจไว้ ดังนี้

1.หลักนิติธรรม (Rule of Law) สำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หมายถึงการใช้ อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษเกี่ยวกับการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกติกาดังต่าง ๆ ที่อยู่ใน อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ว่าสิ่งที่ตราขึ้นจะนำมาใช้บังคับแก่บุคคลหรือหน่วยงานภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษเอง หรือเป็นสิ่งที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอยู่ โดยจะต้องกระทำด้วยความเป็นธรรม มีความทันสมัยตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นที่ยอมรับของสังคมและทำให้เกิดการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ต้องไม่กระทำตามอำเภอใจหรือตามอำนาจของบุคคล

2.หลักคุณธรรม (Morality) ที่กำหนดสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะถือได้ว่าได้ปฏิบัติตามหลักคุณธรรม หมายถึง การใช้อำนาจของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ในการดำเนินการที่จะต้องปฏิบัติโดยยึดมั่นถือมั่นในคุณธรรม ความถูกต้องและความสุจริตต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสียกับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

3.หลักความโปร่งใส (Transparency) ที่กำหนดสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่หมายถึง การใช้อำนาจของผู้บริหารของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ที่ได้ดำเนินการอย่างตรงไปตรงมาในวิสัยที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียกับการใช้อำนาจนั้นสามารถคาดเดาและเข้าใจได้ การใช้อำนาจของผู้บริหารและพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการอย่างมีหลักเกณฑ์รวมถึงการประเมินผลการดำเนินการที่โปร่งใสและชัดเจน รวมถึงจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องอย่างตรงไปตรงมา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถตรวจสอบถึงความโปร่งใสได้

4.หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ที่กำหนดเป็นหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษหมายถึง การใช้อำนาจของผู้บริหารของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ที่ได้กระทำไปโดยการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเข้าร่วมในการ

ตัดสินใจในระดับที่เหมาะสม การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับเอาคำแนะนำและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียนำมาวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด ทั้งนี้โดยการมีส่วนร่วมจะต้องประกอบขึ้นจากบุคคลที่มีความหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่างโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นสำคัญ

5.หลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness or Economy) ที่กำหนดเป็นหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หมายถึง การใช้อำนาจของผู้บริหารของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ที่ต้องบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล เกิดความคุ้มค่าความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือยและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรอย่างคุ้มค่าในระดับองค์กร คือ บริหารจัดการการมีอยู่ การได้มาและการใช้ให้เกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การประหยัดพลังงาน การใช้ลดต้นทุนการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์กร การตัดหรือลดขั้นตอนการทำงานของบุคคล หรือการสร้างควมยั่งยืนในการใช้ทรัพยากร

6. หลักภาระความรับผิดชอบ (Accountability) ที่กำหนดเป็นหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หมายถึง การใช้อำนาจของผู้บริหารของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ที่มีความรับผิดชอบและแสดงความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง และหรือกลุ่มบุคคลที่ตนเองเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจหน้าที่ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงระดับความคาดหวังของสาธารณะด้วย

7. หลักความเป็นธรรมและความเสมอภาค (Equity) ที่กำหนดเป็นหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หมายถึง การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษของผู้บริหารของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ในลักษณะและการดำเนินการที่ได้ปฏิบัติและการบริการแก่บุคคลที่รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียต่อการใช้อำนาจนั้นอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกเพราะเหตุความแตกต่างในด้านต่าง ๆ การกำหนดมาตรฐานการบริการและการรอบขอบเขตของการใช้อำนาจที่ชัดเจน เป็นธรรม ปฏิบัติได้และเหมาะสมสำหรับการดำเนินการต่อผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ หรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่นั้นอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน

อภิปรายผลการวิจัย

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายหลักสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาญาร้ายแรงที่กฎหมายถือว่าเป็นคดีพิเศษที่ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เจ้าพนักงานของกรมสอบสวนคดีพิเศษเองรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจในการดำเนินการแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าวกลับมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับธรรมาภิบาลที่

เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมของประเทศว่าได้ดำเนินการไปสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่ยึดมั่นในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะกรมสอบสวนคดีพิเศษถือได้ว่าเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญต่อการรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ปราบปรามและป้องกันการกระทำ ความผิดอาญาร้ายแรง นอกจากนี้การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในหลายกรณีปรากฏเป็นข่าวสารแก่ประชาชนสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษยังมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความเป็นธรรม เป็นต้น

ดังนั้น การกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้เป็นมาตรการที่มีสภาพเป็นกฎหมายจะเป็นเครื่องมือเพื่อให้กรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจที่สอดคล้องและปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมถึงการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และทำให้เกิดความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในสังคม สร้างความมั่นคงให้แก่เศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของรัฐในที่สุด ดังนั้น สรุปได้ว่า การบริหารประเทศโดยใช้หลักธรรมาภิบาลจะเป็นค่านิยมพื้นฐานหรือระบบคุณค่าสำหรับการยึดถือและประพฤติปฏิบัติเพื่อการอยู่ร่วมของสังคม ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยที่สำคัญในอันที่จะส่งผลต่อความมั่นคงผาสุกของคนในชาติ การใช้อำนาจของรัฐโดยยึดหลักธรรมาภิบาลย่อมทำให้สังคมเกิดความเข้มแข็ง (พนารัตน์ มาศฉมาดล, (2564).

ข้อเสนอแนะ

การกำหนดหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ ควรนำไปสู่การกำหนดให้หลักธรรมาภิบาลมีสภาพเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่จะต้องประกอบด้วย หลักกฎหมายว่าด้วยธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษ องค์กรบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการทางแพ่งและอาญา กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ไชยวัฒน์ คำชูและคณะ. ผู้แปล. (2545). *ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ไทยพับลิก้า กล้าพูดความจริง. (2560). *ศาลวินิจฉัยการตายคดี “ธวัชชัย อนุกุล” อดีตเจ้าหน้าที่ที่ดินจังหวัดพังงา ระบุ “มีผู้อื่นทำให้เสียชีวิตในขณะที่ถูกควบคุม*. Retrieved October 11, 2022, from: <https://www.thaipublica.org>.



- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542). *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- พนารัตน์ มาศมงคล. (2564) *ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- พัชรี สีโรรส และคณะ. (2561) *ธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิภาส ทองสุทธิ. (2551). *การบริหารจัดการที่ดี*. กรุงเทพฯ: อินทภาษ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2561). “ธรรมาภิบาล”. Retrieved October 11, 2022, from [http:// www.tdri.or.th](http://www.tdri.or.th).
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2561). *ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

