

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรม ของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ (DSI)¹

ภานุพงษ์ เพิ่มพูลสินชัย²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ (DSI) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการบังคับใช้มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติของการแฝงตัวรวมถึงปัญหาในการแฝงตัวของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

ในยุคที่โลกมีความเจริญก้าวหน้าทางการสื่อสาร การคมนาคมและเทคโนโลยี อาชญากรรมได้พัฒนาควบคู่กันไปด้วย มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ผู้กระทำความผิดมีความรู้ความสามารถมากขึ้น ทำให้ยากแก่การติดตามเพื่อจับกุมมาดำเนินคดี หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ เนื่องจากมีผู้ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ทั้งยังก่อความเสียหายเป็นมูลค่าสูง วิธีการหรือลักษณะของการกระทำความผิดมีความซับซ้อน ยากแก่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสืบสวนและสอบสวนเพื่อนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และเทคนิคเฉพาะด้านในการสืบสวนและสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดี

อาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรืออาชญากรรมทางธุรกิจ อาชญากรรมซึ่งมีผลกระทบรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือคดีอาญาที่มีอิทธิพลเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด รวมทั้งอาชญากรรมที่เป็นรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมข้ามชาติด้วย

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ (DSI) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทร์มรรย และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล ลีรพิทุร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยการศึกษาดุริยางค์ จังหวัดเชียงใหม่ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงได้กำหนดให้มีมาตรการพิเศษเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพิ่มเติมให้แก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษหลายประการ เช่น อำนาจในการเรียกเอกสารหลักฐาน อำนาจในการยึดอายัด อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลการสื่อสารประเภทต่าง ๆ รวมไปถึงอำนาจในการแฝงตัวและการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานในการแฝงตัวตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

บทบัญญัติมาตราดังกล่าวกำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือผู้ได้รับมอบหมายให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนและสอบสวน โดยให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษกำหนด ทั้งนี้ การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ทำให้ทราบว่ายังมีปัญหาด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาที่หนึ่ง ปัญหากรณีบทบัญญัติมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ไม่ได้ให้ความคุ้มครองไปถึงเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแฝงตัวของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ มีข้อเท็จจริงเป็นปัญหาเกิดขึ้นเมื่อกรมสอบสวนคดีพิเศษประสานขอให้หน่วยงานอื่นจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นเพื่อประโยชน์ในปฏิบัติการแฝงตัว แต่กลับไม่ได้รับความร่วมมือเนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้นต่างมีกฎหมายที่บัญญัติถึงรายละเอียดการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแฝงตัวตามมาตรา 27 แห่ง

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะเป็นการขัดกับกฎหมายดังกล่าว และแม้
บทบัญญัติในมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะบัญญัติ
ให้การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์
ในการสืบสวนสอบสวนถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่
คุ้มครองเจ้าหน้าที่คดีพิเศษผู้ปฏิบัติการแฝงตัว ไม่ได้บัญญัติคุ้มครองไปถึงเจ้าหน้าที่หรือพนักงาน
ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อประโยชน์ในปฏิบัติการ
แฝงตัว จึงเกิดความไม่มั่นใจว่าหากกระทำไปตามที่ถูกร้องขอแล้วจะได้รับความคุ้มครองตาม
มาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่
คดีพิเศษหรือไม่ ซึ่งปัญหาเช่นว่านี้กรมสอบสวนคดีพิเศษเคยหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว
แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นและไม่มีการนำมาตรการการแฝงตัวตามมาตรา 27
แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาบังคับใช้

ปัญหาที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตและการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในการแฝงตัว
ของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547
โดยมีข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแฝงตัว พ.ศ. 2555
ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขยายความถึงขั้นตอนของมาตรการแฝงตัว บุคคลที่มีอำนาจในการพิจารณา
อนุมัติ การพิจารณาอนุมัติ รวมถึงการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้แฝงตัว กำหนด
ให้กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ดำเนินการกันเองภายในกรมสอบสวนคดีพิเศษ
ทั้งนี้ การที่ไม่มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรภายนอกนั้น อาจเป็นโอกาสให้
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการแฝงตัวกระทำความผิดหรือมีเจตนาทุจริตหาผลประโยชน์อันไม่ชอบด้วย
กฎหมายโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ อันเป็นผลจากการตรวจสอบกันเองภายในองค์กร ทำให้อาจมี
การปกปิดการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการแฝงตัว หรือลงโทษ
สถานเบา หรือมีการรับผลประโยชน์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเกิดจากการปฏิบัติกรนั้นเพื่อ
ช่วยกันปกปิดความผิดพลาดหรือการกระทำเกินขอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการแฝงตัวได้
เหตุเพราะเป็นบุคลากรในองค์กรเดียวกัน รู้จักสนิทสนมกันเป็นอย่างดี รวมทั้งมีผลประโยชน์ที่
เกี่ยวข้องกัน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการแฝงตัวเข้าไปในองค์กรอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ผู้ศึกษาเห็นสมควรที่จะเสนอแนะให้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อให้สามารถบังคับใช้มาตรการแฝงตัวได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหากรณีบทบัญญัติมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ไม่ได้ให้ความคุ้มครองไปถึงเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแฝงตัวของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เกิดความคุ้มครองทางกฎหมายที่ชัดเจนกับเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยงานอื่น และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติตามคำร้องขอของกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

เดิมมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติเพียงว่า

“...การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มบทบัญญัติ ดังนี้

“...การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษหรือหน่วยงานอื่นใดซึ่งได้รับการร้องขอจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตและการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในการแฝงตัวของเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

เพื่อให้การใช้มาตรการแฝงตัวในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษเกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นการชอบด้วยกฎหมาย จึงควรให้ความสำคัญกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้

เทคนิคพิเศษเพื่อการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขและเพิ่มเติม มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

เดิมมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่า

“ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี หรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัว ในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ที่อธิบดีกำหนด...”

เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 27 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ดังนี้

“ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี หรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใด จัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัว ในองค์กรหรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษา ศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาต โดยให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิ ส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้...”

นอกจากนี้ เห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้มีวรรค 3 และ 4 ดังนี้

“...การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละ ไม่เกินเก้าสิบวันโดยกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ และภายหลังที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริง ว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษา ศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้วให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษา
ศาลอาญาทราบ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนด...”

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ผู้เขียนได้เสนอแนะไปข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการ
ยกเลิกข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการแปลตัว พ.ศ. 2555
และให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษออกข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการจัดทำเอกสาร
หลักฐาน และการแปลตัว พ.ศ. ขึ้นใหม่ โดยแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 27 แห่ง
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่ผู้เขียนเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม

เอกสารอ้างอิง

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ
พ.ศ. 2547. รายงานความก้าวหน้า โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้มาตรา 27
แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ. กรุงเทพมหานคร : กรมสอบสวนคดีพิเศษ, 2556.
นภารัตน์ กิมทรง. กรมสอบสวนคดีพิเศษกับปัญหาบางประการในการใช้อำนาจสอบสวนของ
พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547.
สุรพล ไตรเวทย์. การสอบสวนคดีพิเศษ. พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.
Isranews. ฉบับเต็ม! กฤษฎีกาตีความ มท.-แบ่งก็ไม่ยอม“สายลับดีเอสไอ”ปลอมบัตร ปชช.-เปิด
บัญชี? [Online]. Available URL https://www.isranews.org/isranews-scoop/41382-dii_23456.html.