

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๒๗
วันศุกร์ที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

- | | |
|--|--------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | ประธานกรรมการ |
| ๒. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายมานิจ สุขสมจิตร | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. ศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. รองศาสตราจารย์นริวรรณ จินตกานนท์ | รองประธานกรรมการ คนที่สี่ |
| ๖. นายปรีชา วัชรภักย์ | รองประธานกรรมการ คนที่ห้า |
| ๗. นายแพทย์ชูชัย ศุภวงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หก |
| ๘. ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช | ประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๙. นายจรรุญ อินทจาร | รองประธานที่ปรึกษากรรมการ |
| ๑๐. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | ที่ปรึกษากรรมการและโฆษกกรรมการ |
| ๑๑. นายคำคุณ สิทธิสมาน | โฆษกกรรมการ |
| ๑๒. พลโท นาวัน คำรียาญจน์ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๓. นายปกรณ์ ปรียากร | โฆษกกรรมการ |
| ๑๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | โฆษกกรรมการ |
| ๑๕. นางสาวสุภัทรา นาคะผิว | โฆษกกรรมการ |
| ๑๖. นายกฤต ไกรจิตติ | กรรมการ |
| ๑๗. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา | กรรมการ |
| ๑๘. นายจุมพล สุขมัน | กรรมการ |
| ๑๙. นายเจษฎ์ โทณะวณิก | กรรมการ |
| ๒๐. นายเชิดชัย วงศ์เสรี | กรรมการ |
| ๒๑. นางถวิลวดี บุรีกุล | กรรมการ |
| ๒๒. พลโท นคร สุขประเสริฐ | กรรมการ |
| ๒๓. ศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | กรรมการ |
| ๒๔. ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ | กรรมการ |

๒๕. นายบัณฑูร เศรษฐศิโรตม์	กรรมการ
๒๖. นายประชา เตรีตน์	กรรมการ
๒๗. นายไพบุลย์ นิติตะวัน	กรรมการ
๒๘. นายมีชัย วีระไวทยะ	กรรมการ
๒๙. พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ	กรรมการ
๓๐. นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมการ
๓๑. ศาสตราจารย์พิเศษเอนก เหล่าธรรมทัศน์	กรรมการ
๓๒. นายดิศทัต โหตระกิตย์	เลขานุการกรรมการ
๓๓. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	เลขานุการกรรมการ

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นางทิตา ณ นคร	(ลาการประชุม)
๒. นายวิชัย ทิตตภักดิ์	(ลาการประชุม)
๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลากเจริญทรัพย์	(ลาการประชุม)

ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ คือ

ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายอรรถสิทธิ์ กันมล
๒. นายอรรถกร สุขปูนพันธ์
๓. นางสาวอนิษา เกษมสันต์ ณ อยุธยา
๔. นายปณตกร จงธีร์โชติ

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักกฎหมาย

๑. นายสัมพันธ์ชัย สิ้นจวงษ์
๒. นายสุเทพ ลีรพงษ์กุล
๓. นายภาสกร เหล่าหล้า
๔. ว่าที่ร้อยตรี ต่อร์ฐ์ สิงห์เรืองเดช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑
นิติกรชำนาญการพิเศษ
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นิติกรชำนาญการ

สำนักวิชาการ

นายโชคสุข กรกิตติชัย

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

ผู้ติดตามกรรมการ

- | | |
|---------------------------------|---|
| ๑. นายศิริรัช ศิริชุมแสง | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ |
| ๒. นายธนบดี ภาคพิชัย | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ |
| ๓. นางสาวชัชรีย์ จิตติพงศ์ | ผู้ติดตาม นางสาวสุภัทรา นาคะผิว |
| ๔. นางสาวธีรดา ศุภะพงษ์ | ผู้ติดตาม นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ |
| ๕. นายยุทธนากรณ์ ผมหอม | ผู้ติดตาม ศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช |
| ๖. นายชานนทร์ บุญรัชกุล | ผู้ติดตาม นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ |
| ๗. พันเอก ประภักดิ์ ล้อมสมบุรณ์ | ผู้ติดตาม พลเอก ยอดยุทธ บุญญาธิการ |
| ๘. นายจรัญ ยุพจันทร์ | ผู้ติดตาม นายมีชัย วีระไวทยะ |

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๔๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

คณะอนุกรรมการมีส่วนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดโครงการสัมมนาเรื่องสานพลังเจ้าหน้าที่รัฐในการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญในวันนี้ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา และได้เชิญประธานกรรมการเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาและแสดงปาฐกถาในหัวข้อ “นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” สรุปได้ว่า

๑. คณะกรรมการจะไม่มีกรยกร่างรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อหาที่ยาวจนเกินไป
๒. คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะพยายามหลีกเลี่ยงในเรื่องที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อสถาบันชาติ พระมหากษัตริย์ และประชาชน ในกรณีที่จะต้องมีการตั้งนายกรัฐมนตรีใหม่
๓. ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมีภูมิคุ้มกันและสามารถปรับใช้เมื่อเกิดปัญหาในทางเทคนิคได้ เช่น หลักการที่นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๔. คำนี้ถึงสภาพภูมิสังคมของประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งในเรื่องใดที่มีความล่าช้าจนเกินไป หรือ เป็นเรื่องที่ทันสมัยจนเกินไปก็จะพยายามหลีกเลี่ยง เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศไทย โดยได้มีการอธิบายเพิ่มเติมว่า วิธีการเลือกนายกรัฐมนตรีแต่เดิมตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑ – ๒๕๓๔ จนมีเหตุการณ์เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ก็เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้สภาเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี แต่เป็นอำนาจของประธานวุฒิสภาในฐานะประธานรัฐสภาที่มีอำนาจในการเสนอชื่อแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่ง

วิธีการดังกล่าวไม่ได้เป็นการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาและทำโดยบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชน แต่เป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากการแต่งตั้ง จึงเกิดมีการเรียกร้องในภายหลังว่าให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี จึงมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ได้กำหนดหลักการให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีต้องทำในสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผย จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้น ๓ หลัก คือ ๑. ต้องมีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎร ๒. ต้องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำความกราบบังคับทูล ๓. นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางการเมืองขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นปัญหาความแตกแยกของประชาชนในบ้านเมืองจนมีการยึดอำนาจในที่สุดเพราะรัฐธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองได้ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกนายกรัฐมนตรีควรกำหนดให้เป็นภาพกว้าง โดยการให้นายกรัฐมนตรีนั้นเลือกตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเท่านั้นก็เพียงพอ เพราะตามธรรมเนียมในระบอบประชาธิปไตยในสถานการณ์บ้านเมืองที่เป็นปกติ สภาต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจากผู้ที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้วถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ทำกันมา ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ที่ปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาประมาณ ๙๐ กว่าประเทศ ประเทศที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงส่วนน้อย และส่วนใหญ่ก็ไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ของนายกรัฐมนตรีก็ต้องคำนึงถึงสภาพสังคมไทยเมื่อเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจแก้ไขปัญหาคือด้วยระบอบประชาธิปไตยว่าเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้วจะมีทางออกอย่างไรต่อไป

ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๕ วันพุธที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ โดยไม่มีการแก้ไข และขอเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๒๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ออกไปก่อน

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

๓.๑ พิจารณารายงานคณะอนุกรรมาธิการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ พิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนของ ภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) ต่อจากการประชุมเมื่อวานนี้ (วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗) (เฉพาะประเด็นที่ยังไม่ได้ข้อสรุป)

พลโท นาวิน คำริกาญจน์ โฆษกกรมการเมือง ได้ขออนุญาตต่อที่ประชุมเสนอรูปแบบการสร้างสถานการณ์จำลอง (Simulation) ตัวอย่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบภูมิภาคและแบบประเทศ เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างปรากฏตามตารางเอกสารที่แจกต่อที่ประชุมคณะกรรมการการเมือง โดยการจัดทำตารางเป็นแบบ Area ๑ - Area ๔ เพื่อเปรียบเทียบ Area ๑ = จำนวนที่นั่งทั้งหมด ๒๐๐ Area ๒ = จำนวนที่นั่งทั้งหมด ๑๐๐ Area ๓ = จำนวนที่นั่งทั้งหมด ๕๐ และ Area ๔ = จำนวนที่นั่งทั้งหมด ๑๐๐ โดยใน Area ๑ จะมีแบบแบ่งเขต ทั้งหมด ๑๑๑ คน ซึ่งมาจากอัตราส่วน ๒๕๐ พรรคด้วย ๔๕๐ จะได้ ๐.๕๕ คือต้องเลือกตั้งบุคคลทั้งหมด ๑๑๑ คน จะมีแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) ๙๔ คน จากตัวอย่าง Area ๑ พรรค A มี ๔๐% จะมีจำนวนที่นั่ง ๘๐ ที่นั่ง เมื่อเลือกจริงแล้วจะมีแบบแบ่งเขต ๘๕ ก็จะไม่ได้แบบบัญชีรายชื่อเพิ่ม จะได้แค่เพียงจำนวนเต็ม ๘๕ ในส่วนของ พรรค B C และ D ที่ควรจะได้ที่นั่ง ๖๐ ๔๐ และ ๒๐ แต่เมื่อเลือกตั้งเขตจริงแล้วได้เพียง ๑๕ ๖ และ ๕ จึงจำเป็นต้องมีตัวเพิ่มคือ ๔๕ ๓๕ และ ๑๕ เมื่อรวมเฉพาะ พรรค A แล้ว จะมี overhang อยู่ ๕ ที่นั่ง ซึ่งจากตัวอย่างทั้ง ๔ ตัวอย่างนี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่า overhang เพียงตัวอย่างเดียวคือ Area ๑ โดยที่ Area ๒ ที่ควรจะมีจำนวนที่นั่ง ๑๐๐ ก็ได้ ๑๐๐ Area ๓ ที่ควรจะมีจำนวนที่นั่ง ๕๐ ก็จะได้ ๕๐ Area ๔ ที่ควรจะมีที่นั่ง ๑๐๐ ก็ได้ ๑๐๐ ต่อมาถ้าดูที่จำนวนทั้งหมดของ Area ๑ = ๒๐๕ Area ๒ = ๑๐๐ Area ๓ = ๕๐ และ Area ๔ = ๑๐๐ เมื่อรวมทั้งหมดแล้วจะได้ ๔๕๕ เมื่อนำมาทั้ง ๔ ภาค รวมกันเป็นประเทศแบบ Nationwide MMP จะเห็นได้ว่ามีเปอร์เซ็นต์ที่ใกล้เคียงกัน พรรค A = ๒๖.๖๗ พรรค B = ๒๕.๕๖ พรรค C = ๒๔.๔๔ และพรรค D = ๒๓.๓๓ แต่ในการเลือกตั้งเขตรายบุคคลนั้น พรรค A มี ส.ส. แบบแบ่งเขต = ๑๐๖, พรรค B มีแบบแบ่งเขต = ๓๐ พรรค C มีแบบแบ่งเขต = ๓๔ และพรรค D มีแบบแบ่งเขต = ๘๐ จะมีการชนะกันแบบขาด แต่เมื่อรวม MMP ในระดับประเทศจะมีจำนวนที่นั่งทั้งหมดของ พรรค A = ๑๒๐ พรรค B = ๑๑๕ พรรค C = ๑๑๐ และพรรค D = ๑๐๕ จึงไม่มี overhang เพราะเมื่อทำในระดับประเทศแล้วจะมีคะแนนเฉลี่ยออกไป ทำให้ overhang ในระดับประเทศหายไป แต่เวลาคิดในแบบภาคจะมี overhang มากกว่าในแบบประเทศ หากพิจารณาเฉพาะการเลือกโดยตรงเฉพาะเขตนั้น จะมีคะแนนต่างกันมากแต่เมื่อเพิ่มแล้วทำให้มีเปอร์เซ็นต์ของคนที่ได้สะท้อนและใกล้เคียงกันในระบบ MMP ที่บอกว่าเสียงทุกเสียงไม่ตกหล่น และจากที่ได้มีการนำเสนอต่อคณะกรรมการการเมืองนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการคิดแบบภาคและแบบประเทศ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า พรรค A จะได้ตัวเพิ่ม ๑๔ คน จะไปกระจายลงภาค ๑ - ๔ อย่างไร จึงเกิดเป็นข้อสงสัยในการดำเนินการอยู่ แต่ถ้าทำแบบภาคก็จะทำให้มีการกระจายลงตัว แต่จะมี overhang ซึ่งในเรื่องการคำนวณตามตัวอย่างนี้ยังไม่ปรากฏตามการคำนวณตามที่อาจารย์ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ได้เสนอก็คือ การคำนวณทั้งประเทศเสร็จแล้วและนำไปคำนวณเฉลี่ยกับภาคแล้วจึงจะมีการกระจายจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปตามนั้นเป็นการคำนวณ ๒ ชั้น

จากนั้น นายไพบูลย์ นิติตะวัน กรรมการ ในฐานะประธานกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ กล่าวว่า

แนวคิดเรื่องการจำแนกหน้าที่ในการกำกับ การเลือกตั้ง และการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีการใช้กันในหลายประเทศโดยจะมีลักษณะที่สำคัญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะทำหน้าที่กำกับ การเลือกตั้งจะมีหน้าที่หลัก คือ ประกาศให้มีการกำหนดเขตเลือกตั้ง กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้ง การระงับการเลือกตั้ง ระงับการลงคะแนน จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในพื้นที่ ประกาศผลการเลือกตั้ง ในส่วนนี้จะไม่มีการจัดการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพราะไม่ต้องทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งในพื้นที่ และไม่มีอำนาจในการให้ใบเหลืองผู้สมัคร ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะทำหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งในพื้นที่นั้นจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานจัดการเลือกตั้ง มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการเลือกตั้ง รับสมัครการเลือกตั้ง ตรวจสอบคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง ตลอดจนรับเรื่องร้องเรียนการเลือกตั้งและทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินการคดีต่อผู้ทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง ดังนั้น ควรมีการแบ่งส่วนราชการของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกเป็น ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นหน่วยกำกับ การเลือกตั้งและสำนักงานจัดการเลือกตั้งที่แยกออกมาจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ควรมีองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่สังเกตการณ์การเลือกตั้ง โดยเป็นองค์กรภาคประชาชนทำหน้าที่สังเกตการณ์ซึ่งมาจากภาคประชาชนมีหน้าที่รายงานผลการสังเกตการณ์ไปที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และรายงานไปที่สำนักงานจัดการเลือกตั้งให้ทราบถึงความเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้ง และศาลเลือกตั้งจะเป็นผู้ดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการจัดตั้งสำนักงานจัดการเลือกตั้งก็อาจใช้หน่วยงานภายในจังหวัดให้เป็นผู้จัดการเลือกตั้งก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตามที่คณะกรรมการได้มีการพิจารณาในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น สามารถสรุปผลการพิจารณาได้ดังนี้

๑. มีหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้ง
๒. ควบคุมการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม โดยมีนัยสำคัญ ๒ ประการ คือ
 - ๑) ผู้จัดการเลือกตั้งต้องมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยไม่โน้มเอียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ๒) ควบคุมไม่ให้มีการซื้อสิทธิขายเสียง
๓. มีอำนาจในการวินิจฉัยให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในกรณีที่พบว่าผู้จัดการเลือกตั้งไม่เป็นกลางหรือมีการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งจะถึงขั้นที่เป็นสาระสำคัญที่จะทำให้ผลการเลือกตั้งเสียไป
๔. เมื่อกรรมการได้พิจารณากำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่เกิน ๔๘๐ คน และสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๒๐๐ คน แล้ว ในกรณีที่มีการเลือกตั้งแล้วได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน ๘๕ % ก็สามารถเปิดการประชุมสภาได้ กรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถที่จะแจกใบเหลืองให้กับผู้สมัครได้จนกว่าการเลือกตั้งจะเสร็จสิ้น ส่วนอำนาจในการออกใบแดงให้ผู้สมัครนั้นให้เป็นอำนาจของศาลเป็นผู้

พิจารณา และศาลในที่นี้อาจเป็นศาลเลือกตั้งโดยให้ใช้ศาลอุทธรณ์กลางเป็นผู้พิจารณา แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ภาคเป็นผู้พิจารณา ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลเลือกตั้งนั้นให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา โดยเป็นการพิจารณาในกรณีพิเศษและในเรื่องการจัดการเลือกตั้งนั้นจะให้เป็นที่หน้าที่ของหน่วยงานใดจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

มีกรรมาธิการแสดงความเห็น ดังนี้

- ได้มีการสอบถามถึงกรณีให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรณีดังกล่าวได้มีการชี้แจงว่า แต่เดิมไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งทำให้เกิดปัญหาไม่สามารถเปิดประชุมรัฐสภาได้ จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน จึงเป็นที่มาประกาศผลเลือกตั้งก่อนสอยทีหลัง ทั้งนี้ได้มีการเสนอให้ประกาศผลการเลือกตั้งภายใน ๖๐ วัน แต่สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาคือการเรียกประชุมรัฐสภา กับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งไม่ใช่เรื่องเดียวกัน จึงเห็นว่ายังคงควรกำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกร้อยละ ๘๕ ของสมาชิกทั้งหมด โดยไม่กำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าต้องประกาศรับรองผลการเลือกตั้งภายในกี่วัน ทั้งนี้หากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ถึงร้อยละ ๘๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดก็ไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ ทั้งนี้ ในส่วนที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศให้มีการรับรองผลการเลือกตั้งภายใน ๖๐ วันนั้นเป็นเรื่องของการเลือกตั้งท้องถิ่น

- ได้มีการสอบถามถึงการเลือกตั้งแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) ที่จะนำมาใช้หากไม่มีการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตในส่วนของบัญชีรายชื่อแบบสัดส่วนของพรรคจะคำนวณอย่างไร แล้วจะส่งผลทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่ถึงร้อยละ ๘๕ ในการเรียกประชุมรัฐสภาหรือไม่

มีการชี้แจงต่อกรณีดังกล่าวว่า ให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่ในเขตที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการซื้อเสียง หรือมีการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต หรือเที่ยงธรรม ในกรณีนี้ ไม่ให้นำคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้นทั้งบัญชีรายชื่อและการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมารวมในระดับประเทศ กล่าวคือไม่นำคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้นมาคำนวณเพราะอาจทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงได้ และให้เปิดสภาได้ตามปกติภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้ง การให้เลือกตั้งใหม่นี้ ให้กระทำก็ครั้งก็ได้ตามที่หลักฐานอันควรเชื่อว่าการซื้อเสียงหรือการเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรมจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเชื่อว่าการเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง แต่ไม่ให้ไปกระทบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงคะแนนเลือกนายกรัฐมนตรีไปแล้วหรือตั้งรัฐบาลไปแล้ว

มีการแสดงความเห็นว่าหากมีการเลือกตั้งใหม่จะส่งผลโดยตรงกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากบัญชีรายชื่อเนื่องจากไม่รู้ว่าจะพรรคใดจะได้รับเลือกทำให้ไม่สามารถคำนวณสัดส่วนที่จะให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออย่างถูกต้องได้ และอาจมีผลเกี่ยวข้องกับจำนวนสมาชิกในการเรียกประชุมรัฐสภาที่กำหนดไว้ร้อยละ ๘๕

- ได้มีการสอบถามถึงกรณีเมื่อมีเหตุให้มีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากการซื้อขายเสียงหรือการเลือกตั้งไม่สุจริตการเลือกตั้งใหม่นั้นประชาชนต้องลงคะแนนเสียงบัตรเลือกตั้งเฉพาะแบบแบ่งเขต หรือต้องลงคะแนนเสียงทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อด้วย

หากมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากการซื้อขายเสียงหรือการเลือกตั้งไม่สุจริตควรต้องลงคะแนนเสียงทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อใหม่ เนื่องจากเมื่อมีการซื้อเสียงควรต้องมีการถ่วงดุลใหม่ และหากให้ลงคะแนนเสียงใหม่เฉพาะแบบแบ่งเขตอาจทำให้เกิดจำนวนที่ผิดสภาพความเป็นจริง (overhang) ของแบบแบ่งเขตได้

ขณะที่มีความเห็นแย้งว่าหากมีการจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เนื่องจากการซื้อขายเสียงหรือการเลือกตั้งไม่สุจริตควรลงคะแนนเฉพาะแบบแบ่งเขตลงโทษเฉพาะแบบแบ่งเขตเท่านั้นเนื่องจากถ้าตัดสิทธิแบบบัญชีรายชื่อจะทำให้การคำนวณจำนวนแบบสัดส่วนซับซ้อนมากขึ้น

สิ่งที่ควรนำมาพิจารณาคือการเลือกตั้งที่ไม่สุจริต หรือเที่ยงธรรม อาจเป็นการทำผิดโดยเป็นการซื้อเสียงทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อก็ได้

- ควรมีการศึกษาว่ามีประเทศใดที่ทำการเลือกตั้งถ้ามีการซื้อขายเสียงนอกจากประเทศไทยเนื่องจากในต่างประเทศหากพบที่มีการซื้อขายเสียงจะไม่จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพราะคนขายเสียงและคนซื้อเสียงมีความผิด ผู้ลงคะแนนเสียงจะลงคะแนนเสียงเพราะเหตุใดเป็นเอกสิทธิ์ของผู้ลงคะแนนเจตจำนงทางการเมืองที่เลือกแล้วนั้นต้องไม่เสียไป และที่ผ่านมาหากมีปัญหาการซื้อขายเสียงจะมีมาตรการลงโทษเฉพาะแบบแบ่งเขตเท่านั้น

- มีการแสดงความเห็นว่า ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเป็นที่มาของการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียง เมื่อเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งเป็นแบบผสมการแบ่งเขตกับสัดส่วน (Mixed Member Proportional หรือ MMP) แล้วมีโอกาสที่จะมีการซื้อขายเสียงแบบบัญชีรายชื่อโดยเฉพาะ จึงเห็นว่าหากพบว่าการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่สุจริต ก็ควรต้องมีความผิดมิเช่นนั้นจะเป็นการส่งเสริมให้มีการทุจริตแบบบัญชีรายชื่อมากขึ้น โดยหากพบที่มีการซื้อขายเสียงแบบบัญชีรายชื่อต้องมีมาตรการการลงโทษ หากไม่ต้องการให้มีการจัดการเลือกตั้งใหม่อาจไม่รับรองบัญชีรายนี้นั้น โดยเห็นว่ามาตรการการลงโทษควรต้องเป็นไปในทางเดียวกันระหว่างแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ

อนึ่ง ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช นายเจริญ โทณะวณิก และนายจุมพล สุขมัน ดำเนินการหาแนวทางในการคิดคะแนนกรณีพบที่มีการทุจริตในบัญชีรายชื่อ

- ที่ประชุมได้มีการอภิปรายถึงกรณีการสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของผู้จัดการการเลือกตั้งหรือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีกรรมการแสดงความเห็นดังนี้
 - หน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งควรเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - ควรให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยจัดการเลือกตั้ง และควรให้ศาลแผนกคดีการเลือกตั้งอยู่ที่ศาลปกครองไม่ใช่ศาลยุติธรรม ไม่ควรให้ศาลแผนกคดีการเลือกตั้งไปอยู่ที่ศาลปกครอง มิเช่นนั้น ศาลภาษีอากรกลางก็ต้องย้ายไปอยู่กับศาลปกครอง ควรให้อยู่กับศาลยุติธรรมตามเดิม
 - การกำหนดให้มีฝ่ายจัดการการเลือกตั้งเป็นการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งและตรวจสอบฝ่ายจัดการการเลือกตั้งและดำเนินคดีได้ รวมทั้งยังมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการสืบสวนสอบสวนควบคู่ไปกับองค์กรภาคประชาชนด้วย
 - ควรให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยจัดการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตรวจสอบหากผู้สืบสวนสอบสวนไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง
 - สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาคือความสัมพันธ์ในพื้นที่ระหว่างผู้จัดการการเลือกตั้งกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมกลไกในการตรวจสอบ กล่าวคือ ผู้จัดการการเลือกตั้งควรมีอำนาจในการตรวจสอบการซื้อสิทธิขายเสียง แต่ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบตนเองอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - ประเด็นอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อกล่าวหาผู้สมัครรับเลือกตั้งควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากหากให้ส่วนราชการที่จัดการเลือกตั้งทำการสืบสวนสอบสวนอาจมีกำลังคนและความเชี่ยวชาญไม่เพียงพอ
 - ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดการเลือกตั้งโดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและเป็นผู้ตรวจสอบในการรับเรื่องร้องเรียนทุจริตแล้วสอบสวน
 - การสืบสวนสอบสวนต้องใช้คนที่มีความรู้ด้านกฎหมายและมีประสบการณ์ หากไม่มีความรู้ด้านกฎหมายหรือไม่เคยมีประสบการณ์จะรู้อาจจะสืบสวนข้อเท็จจริงอย่างไร ข้อเท็จจริงเพียงพอหรือไม่และจะหาความเห็นอย่างไร จึงควรให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว
 - คณะกรรมการการเลือกตั้งควรเป็นเพียงผู้กำกับกับการเลือกตั้งและเป็นผู้ตรวจสอบการเลือกตั้งเพื่อให้ไม่เกิดการทุจริตและได้การเลือกตั้งที่ได้บริสุทธิ์ยุติธรรม การจัดการการเลือกตั้งควรเป็นเรื่องของหน่วยงานอื่นโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

นายไพบูลย์ นิติตะวัน ประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้นำเสนอข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อเสนอพรรคการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการเชิญมาให้ความเห็น และประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับ ป.ป.ช. โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการปฏิรูปดังนี้

(๑) ที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ต่อข้อเสนอนี้มีความเห็นว่าควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในเรื่องของที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เห็นควรพิจารณารายละเอียดแล้วเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องของกฎหมายลำดับรอง

(๒) แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

(๓) ปฏิรูประบบและกลไกการสอบสวนคดีการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดลำดับคดีตามความรุนแรงและความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันและการจัดที่มงานการสอบสวนที่มีความชำนาญมาทำหน้าที่และรับผิดชอบการสอบสวนในแต่ละคดีจนแล้วเสร็จเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยต่อไป

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการยังไม่ได้พิจารณา แต่ในความเห็นส่วนตัวเห็นด้วย โดยไม่ควรจัดลำดับคดีเรียงตามลำดับก่อนหลังเพราะจะทำให้คดีที่มีความสำคัญล่าช้า และควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง

(๔) ปฏิรูปการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยแยกหน้าที่ด้านการส่งเสริมและการปราบปรามให้ชัดเจน เพื่อประชาชนจะได้รับทราบถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ต่อข้อเสนอนี้เห็นว่าควรอยู่ในกฎหมายลำดับรอง

(๕) โอนหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) เป็นหน่วยงานในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้มีความอิสระและไม่ถูกแทรกแซงจากทางการเมือง

ต่อข้อเสนอนี้ความเห็นส่วนตัวไม่เห็นด้วย ควรเป็นองค์กรเฉพาะตามเดิม

(๖) ให้ฟ้องคดีต่อศาลของข้าราชการประจำดำเนินการเช่นเดียวกับคดีของนักการเมือง คือ ดำเนินการฟ้องคดี ๒ ชั้นศาลเท่ากัน

ต่อข้อเสนอนี้เห็นว่าเป็นเรื่องของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๗ (ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นประธานอนุกรรมการ) พิจารณา

(๗) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ควรมีอำนาจฟ้อง คดีได้เองโดยไม่ต้องผ่านองค์กรอัยการ

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นว่าควรเป็นไปตามกฎหมายปัจจุบันที่กำหนดไว้ให้ เสนอองค์กรอัยการพิจารณาก่อน หากองค์กรอัยการไม่ดำเนินการจึงฟ้องคดีเอง

(๘) ควรมีการจัดตั้งศาลว่าด้วยคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยในหลักการ และเห็นด้วยกับการให้มีศาลวินัยการเงินการคลัง นอกจากนี้ คณะอนุกรรมการเห็นว่าอาจนำพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้

(๙) คดีทุจริตไม่ควรมียุ่ความ

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยว่าคดีทุจริตไม่ควรมียุ่ความ

๒. การปฏิรูปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

(๑) ให้มีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จำนวน ๙ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้องกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(๒) ให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาที่มีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเท่านั้น ส่วนคดีที่เป็นความผิดทางวินัยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ต่อข้อเสนอนี้เห็นว่ายังควรให้เป็นอำนาจของ ป.ป.ช. ต่อไป

(๓) ให้คณะกรรมการในองค์กรอิสระทุกคณะมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินพร้อม เปิดเผยต่อสาธารณะ

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้องกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(๔) ให้คดีอาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตไม่มีอายุความและให้คดีสิ้นสุดเมื่อตาย

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยว่าคดีอาญาที่เกี่ยวกับการทุจริตไม่มีอายุความ

(๕) เมื่อเข้ารับราชการให้ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจทุกหน่วยงานยื่น บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่ตนเองสังกัดและให้รายงานให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทราบ

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยกับการขยายผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ ทั้งนี้ ควรนำไปกำหนดในกฎหมายลำดับรอง

(๖) ให้มีกระบวนการและขั้นตอนในการรวบรวมหลักฐานและการส่งคดีให้เสร็จโดยเร็ว

ต่อข้อเสนอนี้เป็นขั้นตอนเกี่ยวกับประสิทธิภาพประสิทธิผลคณะอนุกรรมการเห็นว่าควรจะต้องเร่งรัดในเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานและเห็นควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง

ข้อเสนอสถานิติบัญญัติ

๒๕. ให้คงไว้ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยให้คงไว้ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

๒๖. ให้ปรับปรุงกระบวนการสรรหาและอำนาจหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นว่าไม่ควรจะขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกไปสู่ระดับจังหวัด

๒๗. ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติติดตามการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดอย่างใกล้ชิด

ต่อข้อเสนอไม่เห็นด้วยกับการให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

๒๘. ควรเพิ่มบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ต่อข้อเสนอนี้มีการเพิ่มบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว

๒๙. ควรนำวิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนำระบบวิธีพิจารณาแบบลูกขุนมาใช้ในการพิจารณาคดีการเมือง

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการขอเสนอให้คณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๗ พิจารณาโดยให้พิจารณาระบบที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดเปลี่ยนเป็นระบบไต่สวน โดยให้นำวิธีพิจารณาแบบลูกขุนมาใช้ในการพิจารณาคดีการเมือง คณะอนุกรรมการเสนอนำมาใช้กับสภาพตรวจสอบภาคประชาชนซึ่งจะนำเสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

๓๐. เนื่องจากผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมาขาดผลงานที่เป็นรูปธรรมหรือมีการลงโทษบุคคลที่ทำความผิดไม่เป็นที่ประจักษ์จึงควรมีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและลงโทษเอาผิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะและมีบทลงโทษขั้นเด็ดขาด เช่น ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองตลอดไป เป็นต้น

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นควรให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและลงโทษเอาผิดกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลที่อยู่ในระดับสูงเท่านั้น โดยไม่ควรทำหน้าที่ตรวจสอบและลงโทษเอาผิดกับบุคคลที่ไม่อยู่ในระดับสูง

๓๑. กำหนดให้คดีความทางการเมืองหรือการทุจริตหรือการกระทำที่สร้างความเสียหายแก่รัฐไม่มีกำหนดอายุความ

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วยเฉพาะคดีการทุจริตไม่มีอายุความ

๓๒. ควรมีการจำกัดระยะเวลาในการทำงาน เพื่อให้สามารถตัดสินใจหรือลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันเวลา

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นควรมีการกำหนดระยะเวลาแต่ละชั้นตอนในกฎหมายลำดับรองด้วย

๓๓. กำหนดให้มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรอิสระด้วย

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นควรมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและมีการประเมินผลงานทุก ๆ ๑ ปี ส่วนกรณีหากพบว่ามีประพฤติมิชอบให้มีกลไกที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีได้

๓๔. การดำเนินโครงการต่าง ๆ ทุกโครงการจะต้องมีการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเข้มงวด

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยและควรเป็นหลักการในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

๓๕. ปรับปรุงการจัดซื้อจัดจ้างและกระบวนการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึงต้องมีการปฏิรูประบบการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้มีอำนาจตรวจสอบการทุจริตอย่างจริงจังและเท่าทันต่อแนวทางการทุจริตในปัจจุบัน เช่น การจัดหน่วยงานในการตรวจสอบราคาประมูลให้เป็นไปตามมาตรฐานราคาสากล

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นว่าควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะปัจจุบันไม่มีกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น และควรสำคัญคือให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากเดิมที่มีช่องทางที่จำกัด ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีผลในทางบังคับใช้

๓๖. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความสมบูรณ์เพียงพอในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นว่าตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังกำหนดไว้ไม่เพียงพอต้องมีการปรับปรุงเพิ่มเติมมากขึ้น

๔๐. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่ควรจัดหลักสูตรอบรมศึกษาที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วม และมีผลต่อการสร้างระบบอุปถัมภ์ขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนั้น

ต่อข้อเสนอเห็นด้วยทั้งนี้ควรรวมถึงหน่วยงานที่ต้องอำนวยความสะดวก ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ด้วย โดยคณะอนุกรรมการจะรับไปพิจารณาตามแนวทางที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ

๓๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๑) ความคงอยู่ขององค์กร : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำเป็นต้องมีต่อไป

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยกับความคงอยู่ขององค์กร : คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๒) มาตรการดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
มีข้อเสนอแนะดังนี้

๑) หลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ แต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น เห็นควรมุ่งเน้นการปราบปรามการทุจริต (เห็นด้วย) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศให้มีความเป็นเอกภาพ โดยให้มีอำนาจในการไต่สวนได้ทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เนื่องจากไม่อาจแบ่งแยกได้ว่าหากมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ไปให้หน่วยงานในฝ่ายบริหารอื่น จะทำให้ปัญหาการทุจริตลดลง เนื่องจากหน่วยงานของฝ่ายบริหารถูกแทรกแซงได้ง่าย แต่ควรให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณารับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่สำคัญไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนเรื่องอื่นอาจส่งให้หน่วยงานในฝ่ายบริหาร เช่น พนักงานสอบสวน กรมสอบสวนคดีพิเศษ ฯลฯ รับไปดำเนินการ แต่ควรปฏิรูปคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยเฉพาะคดีอาญา คดีรั่วรัยผิดปกติ และการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยให้เป็นกระบวนการของฝ่ายบริหาร

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการไม่เห็นด้วยกับการตัดอำนาจองค์กรอื่นให้เหลือเพียงคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เท่านั้น เพราะทำให้เกิดความล่าช้า ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งนี้ในเรื่องของวินัยเห็นควรให้เป็นเรื่องของกระบวนการฝ่ายบริหารไปดำเนินการแต่ต้องไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการไต่สวนฟ้องร้องคดีต่อศาลวินัยการเงินการคลัง

๒) ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการทุจริต ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีหน้าที่ โดยเฉพาะรัฐบาล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรจำกัดการทำงานเฉพาะการเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริตเท่านั้น

ต่อข้อเสนอนี้ไม่เห็นด้วย ควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ปราบปรามโดยการตรวจสอบและยื่นคำเนินคดีตามอำนาจหน้าที่เดิมที่มีอยู่

๓) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากการทุจริตต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเพื่อให้เกิดความคล่องตัวเห็นควรให้พนักงานไต่สวนมีอำนาจดำเนินการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์กร นอกจากนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ไม่สมควรให้ทนายความซึ่งเป็นเอกชนเข้ามารับมอบคดีไปฟ้อง แต่ควรให้พนักงานไต่สวนในกลุ่มที่มีความรู้ความสามารถทัดเทียมกับพนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการแทนในชั้นศาลได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการฟ้องร้องดำเนินคดี เนื่องจากในปัจจุบันศาลได้

นำระบบไตสวนมาใช้กับคดีทุจริตตามกฎหมาย ป.ป.ช. อยู่แล้ว อันจะทำให้กระบวนการค้นหาความจริงเป็นกระบวนการเดียวกันทั้งระบบ โดยมีความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐเป็นจุดหมาย

ต่อข้อเสนอนี้เห็นด้วยกับการให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกิดความคล่องตัวเมื่อดำเนินการไตสวนแล้วเสร็จจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้วินิจฉัย ในส่วนของส่วนหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเห็นควรให้เป็นสิทธิของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่จะพิจารณาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินคดีนั้น

๔) ในแง่กระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ควรกำหนดคุณสมบัติที่จะต้องใช้เพื่อทำหน้าที่ในฐานะองค์กรวินิจฉัยด้วย เพื่อรักษามาตรฐานของงานวินิจฉัย และเพื่อให้เกิดการยอมรับในชั้นศาล

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการจะพิจารณาในการกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และกระบวนการสรรหาต่อไป

๕) เห็นควรแบ่งแยกคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะหน่วยงานธุรการให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดการแทรกแซงการบริหารงานบุคคล การเงิน และการจัดการองค์กร

ต่อข้อเสนอนี้เห็นว่าไม่ควรแบ่งแยกคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับสำนักงาน ป.ป.ช. เพราะจะมีปัญหาทำให้เป็นองค์กรอิสระซ้อนองค์กรอิสระ

๖) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ไม่ควรมีต่อไป เนื่องจากอาจจะสร้างปัญหาในระดับท้องถิ่น และเพิ่มปัญหาการทุจริต แต่เห็นว่าในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดควรมีต่อไป เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นระหว่างประชาชนกับ ป.ป.ช. ส่วนกลาง

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการไม่เห็นด้วยกับการมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด แต่จะให้มีสภาพตรวจสอบภาคประชาชนเกิดขึ้นในแต่ละจังหวัด

๗) ควรกำหนดเงื่อนไขในการสอบสวนคดีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจนำคดีขึ้นสู่ศาลได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านอัยการ

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเห็นว่าควรนำคดีเสนอต่ออัยการก่อน หากมีความล่าช้าหรือองค์กรอัยการไม่ส่งฟ้อง จึงนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยตรง

๗๗. ควรมีการสร้างกลไกป้องกันและจัดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยมีระบบการตรวจสอบที่ดีจากภาคประชาชน ประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนสื่อมวลชน เช่น

- ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดกรอบในการอ้างข้อยกเว้นที่ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยให้ชัดเจน ไม่ให้เป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา (มาตรา ๑๕)

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการเสนอให้มีการปรับปรุงข้อมูลข่าวสารทางราชการ โดยกำหนดให้องค์กรแต่ละองค์กรที่มีการประมวลจัดซื้อจัดจ้างหรือให้สัมปทานให้สิทธิใด ๆ แก่เอกชนที่มีมูลค่าเกินหนึ่งล้านบาทต้องมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (internet)

- กำหนดให้คดีเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันไม่มีอายุความ
ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้องกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เท่าเทียมและเป็นธรรม โดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

ต่อข้อเสนอนี้มีความเห็นสอดคล้องกับคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ
คณะที่ ๗ ว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องกระทำโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๘๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย ทั้งบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ หรือองค์กรอิสระต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการถือเป็นหลักการว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่อสาธารณะ

๘๓. ต้องตรวจสอบรายได้และทรัพย์สินทุกภาคส่วนในสังคม รวมถึงภาคเอกชน โดยใช้ระบบรายได้และระบบภาษี เพราะการคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นได้ต้องมีความร่วมมือทั้งฝ่ายการเมือง ราชการ และเอกชน

ต่อข้อเสนอนี้คณะอนุกรรมการกำหนดบุคคลที่จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มต้องเป็น
เอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือบุคคลที่ไปร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ต้องถูกตรวจสอบ
ทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีการเสนอให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ต้องเปิดเผยบัญชีการ
เสียภาษีย้อนหลัง ๕ ปี

นายไพบุลย์ นิติตะวัน กรรมการในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำ
รัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้นำเสนอความเห็นของคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

ประเด็นคุณสมบัติของผู้สมัครรับการสรรหาเป็นกรรมการในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้
กำหนดลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติม คือ ผู้รับสมัครเข้ารับการสรรหาต้องไม่เคยเป็นกรรมการในองค์กร
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่นมาก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในองค์กรตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐลาออกเพื่อมาสมัครรับการสรรหาเป็นกรรมการในองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่น

เป็นความเห็นของคณะอนุกรรมการที่สนับสนุนเรื่องดังกล่าวโดยให้นำไปใช้กับทุกหน่วยงานที่
เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเด็นการคุ้มครองผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีกลไกในการคุ้มครองผู้ทำหน้าที่ในการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ขณะเดียวกันผู้ตรวจสอบต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบและถูกวิพากษ์วิจารณ์จาก
บุคคลทั่วไปเช่นกัน หากเป็นการวิจารณ์โดยสุจริต รวมทั้งเสนอให้ศาลยุติธรรมต้องเปิดโอกาสให้บุคคล
สามารถวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นทางวิชาการและโดยสุจริตได้เช่นเดียวกับศาลปกครอง ซึ่งได้มีการ
อภิปรายเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการแล้ว

สำหรับข้อเสนอของภาคประชาชนในเรื่ององค์กรอิสระ เป็นต้น

การปฏิรูปองค์กรอิสระกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้คงไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์ต่อชาติ สอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการ

ประธานกรรมการได้กล่าวว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอมา โดยประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าต้องมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนรับหลักการ และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง จึงได้ส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการพิจารณา จึงขอมอบหมายให้คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ ประธานกรรมการได้หารือเพื่อขอความเห็นของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องคดีทุจริตที่ไม่มีอายุความ โดยในหลักสากลได้มีการกำหนดในเรื่องอายุความให้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ เรื่องพยานหลักฐาน โดยเฉพาะพยานบุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องความจำต่อข้อเท็จจริงต่างๆ และเรื่องการกลั่นแกล้งผู้พิพากษาที่เคยตัดสินคดีของนักรการเมืองและได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ต่อมานักการเมืองได้ขอให้มีการตรวจสอบผู้พิพากษาที่เคยตัดสินคดีของตนเองว่าทุจริต แต่ในกรณีหลบหนี ที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงนั้น หากกำหนดให้คดีทุจริตไม่มีอายุความอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการกลั่นแกล้งได้ จึงขอความเห็นของกรรมการในเรื่องดังกล่าว

มีกรรมการแสดงความเห็น ดังนี้

- หากผู้ที่ถูกดำเนินคดีทุจริตหลบหนี ควรกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดลง มิฉะนั้น อาจทำให้เกิดการกลั่นแกล้งได้ เช่น คดีปกครองที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งไม่มีอายุความ ผู้พิพากษาที่มีคำสั่งในเรื่องดังกล่าวเมื่อเกษียณอายุแล้วอาจโดนกลั่นแกล้งในภายหลังได้ ประเด็นในเรื่องอายุความนี้มีความมุ่งหมายให้เกิดการปราบปรามการทุจริตให้ได้ผลและทำให้เกิดการเกรงกลัวต่อการกระทำทุจริต แต่ไม่ควรมุ่งเน้นในเรื่องปราบปรามทุจริตเพียงอย่างเดียว ควรพิจารณาเรื่องดังกล่าวอย่างสมเหตุสมผลมากกว่า

- ควรพิจารณาเรื่องดังกล่าวในข้อเท็จจริง เช่น เอกสารทางราชการที่เก็บไว้เป็นเวลา ๑๐ ปี แล้วจึงนำไปทำลาย หากไม่มีการกำหนดเรื่องอายุความไว้ อาจไม่สามารถนำเอกสารราชการต่าง ๆ ที่อาจถูกทำลายไปแล้วมาใช้ในการต่อสู้คดี หรือทำให้พิพากษาถูกกลั่นแกล้งหลังจากที่ได้เกษียณอายุไปนานแล้ว จึงเห็นว่าสามารถกำหนดให้มีอายุความยาวได้ แต่ต้องกำหนดให้มีอายุความสิ้นสุดไว้ด้วยและได้มีข้อเสนอว่าอายุความที่กำหนดไว้ ๑๐ ปีนั้นสั้นเกินไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องการทำลายเอกสารทำให้เกิดปัญหาในการนำเอกสารมาต่อสู้คดีได้ คดีทุจริตจึงต้องมีการกำหนดอายุความไว้

- อายุความของแต่ละคดีขึ้นอยู่กับโทษในคดีนั้นด้วย วิธีการบัญญัติที่ดีนั้น อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าอายุความในคดีทุจริต ประพฤติมิชอบให้มีอายุความเท่ากับโทษตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่นับรวมช่วงระยะเวลาที่หลบหนี

- เรื่องคดีทุจริตที่ไม่มีอายุความ อาจทำให้กระบวนการสืบสวนสอบสวนล่าช้า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะไม่รีบเร่งในการดำเนินคดี ต้องมีการกำหนดกรอบเวลาในกระบวนการสืบสวนสอบสวนอย่างชัดเจน เนื่องจากมีคดีทุจริตบางเรื่องที่ใช้เวลาสืบสวนจนหมดอายุความ จึงควรพิจารณาว่าผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ ในกรณีดังกล่าว และกระบวนการในการเลือกคดีมาพิจารณาของ ป.ป.ช. นั้น ควรกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า ป.ป.ช. จะนำเรื่องร้องเรียนใดมาพิจารณาก่อน สำหรับในเรื่องการหลบหนีของผู้ที่ถูกดำเนินคดีทุจริตและในการยึดทรัพย์บุคคลดังกล่าวเมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำตัดสินแล้วแต่ปรากฏว่าผู้ที่ถูกดำเนินคดีไม่อยู่รับฟังคำตัดสิน ทำให้การยึดทรัพย์ดำเนินการไม่ได้ จึงควรพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อติดตามทรัพย์กลับคืนมาใช้ให้กับแผ่นดินต่อไป

- สำหรับแนวทางที่ให้ ป.ป.ช. เป็นผู้ตรวจสอบ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพียงผู้เดียว จะมีลักษณะเป็นการผูกขาดว่าต้องแก้ไขปัญหาการทุจริตด้วยกลไกนี้เพียงอย่างเดียวหรือไม่ ควรหาแนวทางให้เรื่องดังกล่าวเป็นวาระของประชาชน และมีมติในเชิงพัฒนาด้วย และทำให้ภาคประชาชนเห็นเรื่องการปราบปรามทุจริตเป็นวาระหรือเรื่องสำคัญ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ป.ป.ช. ต้องมีกลไกทำให้การทำงานในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวางของภาคประชาชนในระดับต่างๆ ต้องทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในมิติการป้องกัน การมีส่วนร่วม การมีข้อมูลและร่วมการตรวจสอบในวิธีการต่าง ๆ และควรพิจารณาถึงกลไกต่าง ๆ ให้มากขึ้นว่ารูปแบบใดที่ทำให้เกิดการทุจริตได้มากโดยดำเนินการในเชิงรุกและเชิงป้องกันให้มากขึ้น สำหรับ ป.ป.ช. ในระดับจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งอาจกำหนดให้มีรูปแบบที่หลากหลายในเชิงประเด็น เชิงพื้นที่ ปรับเปลี่ยนได้ให้สัมพันธ์กับสมัชชาพลเมืองหรือท้องถิ่นและต้องพิจารณาในมิติเชิงป้องกัน เชิงจัดตั้งเพิ่มเติมขึ้น

- ในประเด็นคดีทุจริตที่ไม่มีอายุความ ปัญหาของ ป.ป.ช.คือไม่สามารถพิจารณาคดีได้ทันทีใช่หรือไม่ ทางแก้ไขควรต้องแบ่งงานให้กับผู้อื่นดำเนินการบ้างหรือไม่ หรือควรแยกคดีทุจริตให้กับกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ ปัจจุบันมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ควรมียุทธวิธีให้มืองค์กรเดียวแต่ดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพหรือจะมีการแบ่งความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานนั้นไปดูแลในบางเรื่อง เนื่องจากคดีต่าง ๆ ถูกส่งให้ ป.ป.ช. ทั้งหมด นอกจากนี้ Financial intelligence unit นั้นจะให้ผู้ใดทำหน้าที่ ซึ่งอาจทำให้เพิ่มปริมาณงานของ ป.ป.ช. เช่นกัน ขอให้พิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อลดภาระงานของ ป.ป.ช. ซึ่ง ป.ป.ช. ได้มีการทำงานเกี่ยวกับการส่งเสริม การศึกษา การตรวจสอบ การทำงานในลักษณะคล้ายศาลอยู่บ้าง จึงควรพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการทำงานของ ป.ป.ช. ตรงนี้ด้วยเช่นกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความเดือนร้อนกับประชาชน

- เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชั่น ประเทศไทยเป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติซึ่งมีกลไกในการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐ เอกชน และมีความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงิน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความ

ร่วมมือในทางอาญาในการยึด आयัดทรัพย์สิน สำหรับเรื่องอายุความในการดำเนินคดีทุจริต อนุสัญญาฉบับนี้ได้มีกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ทั้งหมด ถ้ามีการหลบหนี อายุความจะสะดุดหยุดลงทำให้แก้ไขปัญหาได้ แต่การกำหนดไม่ให้มีอายุความนั้นจะขัดกับหลักนิติธรรม สำหรับการทุจริตภาคเอกชนกรณีผู้บริหารธนาคารสถาบันการเงินที่ทำผิดแล้วหลบหนีไปต่างประเทศ จนคดีหมดอายุความแล้วจึงกลับมา การนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีการในภาคเอกชนมีน้อยมาก ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่ง กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การยึดอายัดทรัพย์ผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพ ต้องใช้ระยะเวลาในการนำผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี การปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันต้องพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ ในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐทั้งหมดในการจัดการและมีกลไกในการป้องกัน ป.ป.ช. มีความร่วมมือกับองค์กร ป.ป.ช. ทั่วโลก กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน การยึดอายัดทรัพย์ การใช้ระบบไต่สวนซึ่งมีอยู่แล้ว โดยให้สันนิษฐานว่าทรัพย์สินนั้นได้มาโดยทุจริต ผู้ที่ถูกกล่าวหาต้องชี้แจงโดยให้ยึดอายัดทรัพย์สินไว้ก่อน ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศมีความสำคัญ อนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีเชื่อมโยงกันหมดทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย การปราบปรามยาเสพติด ทุกอย่างจะเชื่อมโยงกับการทุจริต จึงควรให้ความสำคัญกับการทุจริตในภาคเอกชน การจัดการทุจริตคอร์รัปชันต้องมีการจับกุมทั้งผู้ให้และรับสินบนจึงต้องให้ความสำคัญ และขอให้กรมการศึกษารายละเอียดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันที่ได้ให้ความสำคัญการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

- การป้องกันและปราบปรามการทุจริต หลักสำคัญคือการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการตรวจสอบได้โดยง่าย การมี ป.ป.ช. ในระดับจังหวัดควรปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติ และทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ คดีของป.ป.ช. ส่วนกลางมีการค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ในปี ๒๕๕๖ มีคดีอยู่จำนวน ๙,๖๑๕ คดี คดีที่เสร็จเรียบร้อยเป็นจำนวน ๑,๘๐๒ คดี และมีคดีที่ค้างอยู่จำนวน ๗,๘๑๓ เรื่อง หากไม่มีการปรับปรุงการทำงานจะทำให้มีปัญหาคดีที่ค้างค้างมากขึ้นเรื่อยๆ ประชาชนมองว่าการทำงานของ ป.ป.ช. มีความล่าช้าไม่สอดคล้องกับการตื่นตัวของภาคประชาสังคมและไม่ตอบสนองต่อภาคธุรกิจ จึงต้องปรับปรุงองค์ภาพของ ป.ป.ช. ให้ตอบสนองในเรื่องนี้ หากมีคดีที่ค้างจะส่งผลกระทบต่อการขจัดความผิดของ ป.ป.ช. ล่าช้าไปด้วย ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความไม่ยุติธรรม หากมี ป.ป.ช. ในระดับจังหวัด ควรมีการปรับปรุงในกระบวนการสรรหา การทำงาน การกระจายอำนาจ ควรกำหนดว่าคดีลักษณะใดจะให้มีการยุติในระดับใด มิฉะนั้น คดีต่าง ๆ จะถูกส่งมาที่ส่วนกลางทำให้เกิดปัญหาคดีที่หมดอายุความได้ และต้องกำหนดมาตรฐานและกรอบเวลาในการทำงานให้ชัดเจนตั้งแต่กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน ขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริง การไต่สวน และต้องมีการปฏิรูปการทำงานของ ป.ป.ช. ทั้งระบบ รวมถึงควรมีการกำหนดว่าการทุจริตเป็นเรื่องเลวร้าย และการต่อต้านทุจริตให้เป็นหน้าที่ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องในการกำหนดหลักสูตรการศึกษาเพื่อให้เกิดความรู้ในเรื่องดังกล่าว มุ่งเน้นการป้องกันให้นำการปราบปราม สำหรับการตรวจสอบ

ทรัพย์สินไม่ควรตรวจสอบเฉพาะความถูกต้องหรือความมีอยู่ของทรัพย์สิน ควรมีการตรวจสอบเรื่องที่มาของทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบหรือไม่ และให้มีการตรวจสอบว่าได้มีการเสียภาษีว่าถูกต้องหรือไม่ด้วย

- อายุความในการดำเนินคดีทุจริต ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือในทวีปยุโรป ไม่มีการกำหนดเรื่องอายุความในการดำเนินคดีทุจริตกับผู้กระทำผิดที่หลบหนีคดี อันเป็นหลักสากลที่สามารถปรับใช้ได้ แต่ในกรณีทุจริตคอร์รัปชัน ประเทศในทวีปยุโรปมีความพยายามที่จะให้เพิ่มอายุความ และในประเทศอเมริกาสามารถนำคดีทุจริตกลับมาพิจารณาได้ และดำเนินการยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตที่ตกแก่ทายาทหรือลูกหลานได้ด้วย

ประธานกรรมการได้มอบหมาย ให้ นายเจษฎ์ โทณะวณิก กรรมการ ศึกษากฎหมายในการยึดทรัพย์สินในคดีทุจริตมาเสนอต่อคณะกรรมการ

จากนั้นกรรมการได้แสดงความเห็นในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ดังนี้

- ที่มาของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ไม่จำเป็นต้องรวมเป็นองค์กรเดียว แต่ควรกำหนดให้ที่มาของ ป.ป.ท. นั้นให้เท่าเทียมหรือมีหลักประกันที่ไม่ต่ำกว่า ป.ป.ช. หากมาจากการเสนอของคณะรัฐมนตรี อาจมีปัญหาในเรื่องความอิสระได้ แต่ให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนโดยให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในส่วน ป.ป.ท. ให้ตรวจสอบกรณีของข้าราชการ แต่สถานะและที่มาต้องไม่ต่างกัน ป.ป.ช. มีส่วนในการทำให้ระบบรัฐสภามีประสิทธิภาพ ภารกิจสำคัญของ ป.ป.ช. คือ การเป็นองค์กรตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ และเป็นภารกิจที่พิเศษ (priority) ของ ป.ป.ช. ควรกำหนดกรอบเวลาเพื่อให้กลไกในการตรวจสอบมีประสิทธิภาพ อาจกำหนดกรอบเวลาเกี่ยวกับกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้พิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วัน และสามารถขยายได้เมื่อมีเหตุผลสมควร เห็นว่าในคดีเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลนั้นมีการถอดถอนบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งน้อยมาก สำหรับคดีวินัยข้าราชการต้องมีวางระบบให้ถ่วงดุลกัน การวางระบบให้รอการพิจารณาของ ป.ป.ช. มีปัญหา จึงควรวางระบบโดยให้กรณีที่มีการร้องเรียนเรื่องวินัยราชการที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ให้หน่วยงานราชการนั้นรายงานผลในเรื่องสำนวนเรื่องวินัยไปที่ ป.ป.ช. ด้วย แต่ถ้า ป.ป.ช. ได้รับการร้องเรียนทุจริตในเรื่องเดียวกันแล้วมีการชี้มูลความผิดให้ถือว่าผูกพันราชการ ให้ระบบมีการตรวจสอบกัน ในส่วน ป.ป.ช. จังหวัด ไม่มี ความจำเป็นให้ ป.ป.ช. จังหวัดทำหน้าที่ในการรณรงค์ ควรเป็นหน้าที่ของภาคประชาสังคมมากกว่า แต่ไม่ควรให้ ป.ป.ช. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาเช่นกัน กลไกในเรื่อง ป.ป.ช. จังหวัดจึงไม่มีความจำเป็น สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งต้องพิจารณาในภาพรวมเช่นเดียวกับองค์กรอิสระ คือ ๖ ปี ยกเว้นศาลรัฐธรรมนูญต้องมีวาระ ๙ ปี โดยให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว

- ป.ป.ช. ควรมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน ยึดอายัดหรือจับกุมได้โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของตำรวจ ในส่วนการกำหนดให้คดีทุจริตไม่มีอายุความเป็นเรื่องที่ดี เนื่องจากจะสามารถดำเนินคดีหรือยึด

อายุทรัพย์ได้แม้ว่าผู้กระทำความผิดในคดีทุจริตหลบหนีหรือได้เสียชีวิตไปแล้ว จึงสนับสนุนในเรื่องดังกล่าว แต่ต้องไม่ใช่คดีที่ไม่มีอายุความในทุกกรณี

- ป.ป.ช.เป็นหน่วยงานที่มีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการทุจริต แต่ควรเพิ่มประสิทธิภาพให้สูงขึ้น ปัญหาคือ คดีที่ค้างคั่งอยู่ใน ป.ป.ช. มีเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมาจากเรื่องทุจริตของท้องถิ่นที่มีจำนวนมาก จึงต้องมีการแก้ไข และควรให้ ป.ป.ช. จังหวัดดำรงอยู่แต่ต้องทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากให้ ป.ป.ช. จังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ในบางระดับ จะแก้ไขปัญหาคดีของ ป.ป.ช. ส่วนกลางได้ ในส่วนของที่มาของ ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามหลักการที่เป็นที่ยอมรับ และควรมีวาระ ๖ ปีให้เป็นมาตรฐานขององค์กรอิสระยกเว้นศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลของ ป.ป.ช. ควรต้องเสนอผ่านอัยการ ในส่วนข้อเสนอที่ให้มีการแจ้งบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการทุกระดับ จะทำให้เกิดปัญหาทางธุรการและจะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ แต่ควรกำหนดให้ข้าราชการในตำแหน่งอธิบดีขึ้นไปต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน การให้ข้าราชการทุกระดับแจ้งบัญชีทรัพย์สินหรือให้มีการตรวจภาษีเมื่อเข้ารับราชการนั้นไม่ทำให้เกิดประโยชน์และจะทำให้เพิ่มปัญหาทางธุรการ จึงควรรหาแนวทางทำให้ ป.ป.ช. ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นรวดเร็ว เป็นที่เชื่อมั่นของประชาชน

- ในเรื่องอายุความของคดีทุจริตนั้น ป.ป.ช. ได้มีการเสนอเรื่องเพื่อขอแก้กฎหมายในเรื่องการไม่นับอายุความในระหว่างที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีแล้ว ส่วนกรอบเวลาในการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรมีมาตรการให้เกิดความรวดเร็วเพื่อให้สามารถถอดถอนในระหว่างที่บุคคลดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้ สำหรับเรื่องของ ป.ป.ท. อยู่ในระหว่างขั้นตอนของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการขอแก้ไขเพื่อให้มีความเป็นอิสระ

- ในเรื่องอายุความของคดีทุจริตนั้น อนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่กำหนดว่ารัฐภาคีต้องกำหนดในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับคดีทุจริต คอร์รัปชันให้มีอายุความที่ยาว (Each state party shall, where appropriate, establish under its domestic law a long statute of limitation period) การกำหนดให้คดีทุจริต คอร์รัปชันไม่มีอายุความจะไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว โดยอนุสัญญานี้ได้กำหนดว่า a longer statute of limitation period หรือควรให้มีการหยุดการนับอายุความในกรณีที่ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปต่างประเทศ สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ซึ่งในกฎหมายได้กำหนดให้ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน วินิจฉัยคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการที่ร้ายวร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ป.ป.ช. ควรมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคดีทุจริต คอร์รัปชัน หากขยายอำนาจให้ตรวจสอบคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วย ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบคดีอย่างเช่น คดีสลายการชุมนุม ซึ่งไม่ใช่กรณีคดีทุจริต คอร์รัปชัน อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. จึงควรจำกัดเฉพาะเรื่องการป้องกันและปราบปรามทุจริต หรือให้ครอบคลุมถึงคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในกรณีอื่นด้วย ในส่วนเรื่องวินัยของข้าราชการ ในอดีตมีกรณีติดต่ออธิบดีกรมสรรพากรที่ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนแล้วชี้มูลว่าคดีมีมูล ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าให้ดำเนินการทางวินัยด้วย กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการ

ทางวินัยและลงโทษด้วยการไล่ออก ต่อมาศาลฎีกาได้ตัดสินว่า บุคคลดังกล่าวไม่มีความผิด การถูกลงโทษ โดยการถูกไล่ออกนั้นเกี่ยวโยงกับกฎหมายที่ให้อำนาจ ป.ป.ช. และผูกโยงกับเรื่องทางวินัย จึงควรพิจารณาประเด็นนี้ด้วย

- คดีที่ควรไปอยู่ในความรับผิดชอบของ ป.ป.ช. ควรจะเป็นคดีเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูง ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานราชการไม่ใช่องค์กรอิสระเหมือนกับ ป.ป.ช. และให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคดีทุจริตของข้าราชการในระดับล่าง และเจ้าหน้าที่ขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการเปลี่ยน ป.ป.ท. เป็นองค์กรอิสระ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบคดีของข้าราชการระดับสูง อาจทำให้เกิดความสับสน และทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความเชื่อมั่นว่าจะสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ และจะทำให้องค์กร ๒ แห่งที่มีหน้าที่ตรวจสอบเหมือนกันแต่แยกประเภทของการตรวจสอบ มิฉะนั้น ต้องนำองค์กร ๒ แห่งนี้มารวมกัน ในส่วนของตำแหน่งเลขาธิการของ ป.ป.ท. นั้นอยู่ในระหว่างการแก้ไขให้มาจากการสรรหา สำหรับในเรื่องทางวินัย หากมีการตรวจสอบพบว่าการทุจริต ประพฤติมิชอบของข้าราชการ ต้องมีการลงโทษทางวินัย และให้ถูกดำเนินคดีทุจริตตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ด้วยควบคู่กันไป ในส่วนการลงโทษทางวินัยด้วยการไล่ออก ปลดออก ซึ่งมีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดว่าหากเกษียณอายุไปแล้วจะไปดำเนินการทางวินัยไม่ได้ เห็นว่าเป็นเรื่องปลื้กย่อย สามารถไปแก้ไขในกฎหมายเฉพาะเรื่องได้ ในปัจจุบันมีกฎหมายบางประเภทกำหนดไว้ว่าหากข้าราชการเกษียณหรือลาออกไปนานแล้ว เกิดมีการกล่าวหาว่าทุจริตในภายหลัง จากที่ได้ออกจากราชการไปแล้วโดยไม่ได้มีการกล่าวหาไว้ก่อนจะดำเนินการลงโทษให้ออกจากราชการไม่ได้ จึงควรพิจารณาถึงหลักการนี้ด้วย

ประธานกรรมการธิการได้กล่าวว่า ให้คณะอนุกรรมการพิจารณา ๒ ประเด็นคือ เรื่องวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าต้องให้ได้ตัวจำเลยมาดำเนินคดีในศาล หากจำเลยหลบหนีจะไม่สามารถพิจารณาคดีได้หรือจะดำเนินการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยไม่ได้ หากไม่มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาได้ ผู้ที่ถูกดำเนินคดีจะหลบหนีก่อนมีการพิจารณาคดีทำให้ศาลพิจารณาคดีไม่ได้ และประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของ ป.ป.ช. ซึ่งในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งถึง ๙ ปี เนื่องจากให้ถือว่า ป.ป.ช. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เมื่อได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดให้ศาลยึดสำนวนของ ป.ป.ช. เป็นหลักด้วยเหตุผลว่า ป.ป.ช. เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ในปี ๒๕๔๐ ได้มีการปฏิบัติต่อ ป.ป.ช. เหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญโดยให้วาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปีและให้เป็นวาระเดียว แต่ ป.ป.ช. ไม่ได้มีการไต่สวนสาธารณะ หากไปศึกษาข้อมูลหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง หรือคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตของประเทศออสเตรเลีย หากเป็นกรณีคดีสำคัญจะมีการพิจารณาแบบไต่สวนโดยเปิดเผยได้ ซึ่งอาจกระทบต่อผู้ที่ถูกไต่สวนแต่ทำให้สาธารณชนได้รับรู้ เป็นกระบวนการที่โปร่งใสและสามารถคุ้มครองพยานได้ แต่ต้องมีระบบคุ้มครองพยานที่มีประสิทธิภาพ จึงให้คณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นายไพบุลย์ นิติตะวัน กรรมการในฐานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) ได้นำเสนอความเห็นประเด็นในส่วนผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

“ประเด็นที่ ๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า ควรนำผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมาควบรวมกัน โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เนื่องจากสององค์กรมีภารกิจที่คล้ายคลึงกัน สำหรับองค์กรที่เกิดขึ้นจากการควบรวมกันนี้ ให้มีภารกิจตามเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เว้นแต่เรื่องการตรวจสอบด้านจริยธรรม ที่จะโอนไปให้สมาชิกวุฒิสภาแห่งชาติดำเนินการ”

นางถวิลวดี บุรีกุล กรรมการในฐานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) ได้นำเสนอข้อมูลการศึกษาของนางสาวณัฐกาญจน์ ศุภรัตน์เมธี สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า และหนังสือชื่อรัฐธรรมนูญกลางแปลง บทที่ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยขอเสนอผลการศึกษาวินิจฉัยที่ศึกษาการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ศึกษาโดยนักวิชาการของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีข้อเสนอว่า การทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ภารกิจการทำงานที่ซ้ำซ้อนทำให้ลักษณะการทำงานของทั้งสองหน่วยงานทำหน้าที่ใกล้เคียงกันมาก จึงมีข้อเสนอแนะให้ควบรวมสองหน่วยงานซึ่งจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผลจากการศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของทุกประเทศพบว่า หลายประเทศจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวมีเพียงไม่กี่ประเทศที่จัดตั้งสององค์กรหรือแยกกัน เหตุผลที่กำหนดรูปแบบลักษณะดังกล่าว เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองมีความบกพร่อง ไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งเรียกว่า อธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีการตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา แต่ในบางประเทศตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในระดับภูมิภาค และประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของผู้ตรวจการแผ่นดินคือ ประเทศสวีเดน ซึ่งก่อตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๐๙ โดยมีองค์ประกอบที่ให้รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือก

การจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของแต่ละประเทศแตกต่างกัน บางประเทศรวมจัดตั้งองค์กรเดียว แต่บางประเทศแยกจัดตั้งเป็นสององค์กร ประเทศที่รวมองค์กรส่วนใหญ่อยู่ในประเทศยุโรป ยุโรปตะวันออกหลายประเทศ ชื่อก็แตกต่างกันออกไป

ประเทศที่รวม บางประเทศใช้คำว่า Office of the Ombudsman, Human Rights Ombudsman เป็นต้น หรือบางประเทศใช้ชื่อรวมกัน เช่น Institution for Human Rights and Ombudsman เป็นต้น ซึ่งมีอยู่ในหลายประเทศ โดยเป็นผลการศึกษาจากประเทศต่างๆ รวม ๔๙ ประเทศ

สำหรับประเทศที่แยกจัดตั้งมีทั้ง Ombudsman Institution, Human Rights Institution เช่น ประเทศนอร์เวย์ ประเทศเบลเยียม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศไอซ์แลนด์ รวม ๑๐ ประเทศ โดยแยกออกจากกันชัดเจนว่าจะเป็นหน่วยงานอะไร เพื่อทำหน้าที่ต่างกัน คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ตรวจสอบสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหลัก

ผลงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมา มีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ประชาชนที่เสนอเรื่องร้องเรียนจะเสนอไปทั้งสองหน่วยงาน ซึ่งเห็นว่าจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและสร้างเสริมการทำงานระหว่างกัน เพื่อให้ทั้งสององค์กรสามารถปฏิบัติงานควบคู่กัน จากสถิติในปี ๒๕๕๖ ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนจำนวน ๓,๔๒๐ เรื่อง จำนวนเรื่องร้องเรียนค้างพิจารณาจำนวน ๒,๒๙๓ เรื่อง แต่เรื่องร้องเรียนที่ค้างพิจารณาบางเรื่องซ้ำซ้อนกับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต้องใช้เวลาพอสมควรในการพิจารณา ฉะนั้น จึงเห็นว่าการดำเนินงานที่จะให้ดีขึ้นและคุ้มค่ากับภาษีของประชาชน แต่ไม่ควรให้ประสิทธิภาพการทำงานลดน้อยลง ถ้าจะมีการควมรวบรวมควมเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของสองหน่วยงานให้ดียิ่งขึ้น

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอความเห็นผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้

ข้อ ๒๑ “การกำหนดอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย” คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า จะสามารถเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ข้อ ๒๒ “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญต้องกำหนดเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมและการตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรับเรื่องร้องเรียนคดีอาญาหรือเรื่องอื่นๆไปดำเนินการควรจะต้องมี

(๑) การกำหนดกรอบเวลามาตรฐานในการดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้เร่งดำเนินการทุกเรื่องอย่างรวดเร็วเสมอภาคมิให้สามารถเลือกดำเนินการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเก็บเรื่องบางเรื่องไว้จนคดีขาดอายุความและ

(๒) กำหนดบทลงโทษทางวินัยและอาญาในกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ ไม่ดำเนินการตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย”

คณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย (๑) เห็นควรให้บัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเติมในส่วนของการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต้องกำหนดกรอบระยะเวลามาตรฐานในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด ส่วน (๒) คณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับข้อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยควรบัญญัติในกฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับองค์กรต่างๆ

ข้อ ๒๓ “กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อเสนอแนะ (ตามมาตรา๒๒แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๕๒) ให้หน่วยงานแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเร็วหากหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินให้หน่วยงานนั้นแสดงเหตุผลพร้อมด้วยปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยให้รายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในเวลาไม่เกิน๙๐วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งข้อเสนอแนะดังกล่าว” คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่า คณะอนุกรรมการเห็นชอบด้วยในหลักการ แต่กรณีดังกล่าวมีเงื่อนไขเวลา คณะอนุกรรมการจะพิจารณาอีกครั้ง

ข้อ ๔๙ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๑) ความคงอยู่ขององค์กร : ผู้ตรวจการแผ่นดินจำเป็นต้องมีต่อไป

(๒) มาตรการดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล :

มีข้อเสนอแนะดังนี้

๑) โดยที่งานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษเน้นที่การไกล่เกลี่ย ประนีประนอม แก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีโดยไม่ขัดต่อกฎระเบียบและกฎหมาย ซึ่งต้องอาศัยประสบการณ์ผสมผสานทั้งทางด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ดังนั้น การสรรหาและแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินจึงควรคำนึงถึงความหลากหลายของประสบการณ์ดังกล่าวเป็นสำคัญไว้ในลักษณะคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ารับ การคัดเลือกด้วย

๒) กระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๗ คน นั้น ได้รับการวิเคราะห์จากหลายภาคส่วนของสังคมแล้วว่า ขาดความเหมาะสม ทั้งในด้านจำนวนและหน่วยงานที่มา จึงสมควรจะได้มีการปรับปรุงให้มีจำนวนคณะกรรมการสรรหาเพิ่มมากขึ้น และให้มีที่มาจากหลากหลายภาคส่วนของสังคม ทั้งนี้ เพื่อให้การคัดเลือกบรรลุผลตามข้อที่ ๑

๓) ควรจะได้มีการวางกรอบ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน เพื่อความเข้าใจอันถูกต้องของสังคมเพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานซ้ำซ้อนกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกัน และเพื่อป้องกันการเกิดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างองค์กรด้วย ประการสำคัญก็เพื่อป้องกันมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกระทำการใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔) ควรมีระบบการกำกับและตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพโดยองค์กรภายนอก เพื่อเป็นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินให้อยู่ภายใต้กรอบตามข้อ ๓ และมีการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณอย่าง

ถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เนื่องจากการเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา เป็นระบบการให้รับทราบย้อนหลังเท่านั้น นอกจากนี้ ยังไม่ได้รับความสนใจจากรัฐสภาเท่าที่ควรด้วย

๕) เสนอแนะมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้หน่วยงานแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ข้อเสนอแนะดังกล่าวควรที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเร็ว หากหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติได้ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้หน่วยงานนั้นแสดงเหตุผลพร้อมด้วยปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้รายงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในไม่เกิน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งข้อเสนอแนะดังกล่าว นอกจากนี้ ควรเพิ่มอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินให้สามารถตรวจสอบเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงโดยเพิ่มเติมอำนาจและบทลงโทษให้กับผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งมีกรอบอำนาจที่ครอบคลุมถึงด้านสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะอนุกรรมการมีความเห็น ดังนี้

- ข้อ ๑ คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่าควรรวมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ข้อ ๒ คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นมาตรการดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้ความสำคัญกับด้านสิทธิมนุษยชนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องเป็นบุคคลที่มีผลงาน เป็นบุคคลที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจึงจะเหมาะสม โดยเปลี่ยนชื่อเป็น ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- ข้อเสนอในส่วนกรรมการสรรหา สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอให้ปรับปรุงกรรมการสรรหา โดยคณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่คณะอนุกรรมการมีข้อเสนอให้มีกรรมการสรรหาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕ คน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีความหลากหลายในคณะกรรมการสรรหา

- ข้อ ๒ (๓) คณะอนุกรรมการสนับสนุนแนวคิดที่เสนอให้ยุบรวมองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อมิให้เกิดปัญหาตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาตินำเสนอ

- ข้อ ๒ (๔) คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของ สนช. ว่าการนำเสนอรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อรัฐสภาไม่มีสภาพบังคับ เห็นควรให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระทุก ๑ ปี และให้ประกาศผลการประเมินต่อสาธารณะ ส่วนการใช้จ่ายงบประมาณควรมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบโดยบัญญัติเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการตรวจสอบองค์กรอิสระทุกองค์กรและต้องเปิดเผยต่อผลการตรวจสอบต่อสาธารณะ

- ข้อ ๕ คณะอนุกรรมการเห็นว่า การตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม ควรโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ให้แก่สมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ส่วนกรอบอำนาจด้านสิทธิมนุษยชนที่เสนอให้รวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน ส่วนการคุ้มครองผู้บริโภคคณะอนุกรรมการเห็นว่า ควรจัดตั้งเป็นองค์กรเฉพาะขึ้นมาเพื่อมีหน้าที่ในการตรวจสอบการคุ้มครองเฉพาะเรื่องคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกฉบับตามข้อเสนอของ สนช.

ที่ประชุมได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการที่เสนอให้รวมผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรเดียวจะมีจำนวนกรรมการเท่าใด คุณสมบัติกำหนดไว้อย่างไร

- อำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ควบคุมฝ่ายปกครองและฝ่ายบริหาร แต่ข้อเสนอของ สนช. ข้อ ๒๑ ที่เสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ กรณีมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย .ซึ่งในประเด็นดังกล่าวตั้งข้อสังเกตว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประกอบด้วยสามองค์กร ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ข้อเสนอของ สปช. ให้หมายรวมถึงฝ่ายตุลาการด้วย ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวไม่แตกต่างกับการแทรกแซงฝ่ายตุลาการ

- ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีกฎหมายจัดตั้งระบุอำนาจหน้าที่ชัดเจน จึงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอที่ให้ยุบรวมทั้งสององค์กร โดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ควบคุมดูแลการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอนุสัญญาสหประชาชาติในด้านสิทธิมนุษยชน ถ้าหากมียุบรวม องค์กรใดจะเป็นองค์กรหลัก ดังนั้น เห็นว่าองค์กรใดที่มีการจัดตั้งอยู่แล้ว ถ้าการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ควรปรับปรุงให้มีกลไกการทำงานที่มีประสิทธิภาพมีความเหมาะสมกว่าที่จะยุบรวม

ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ ประเทศไทยเป็นสมาชิกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงต้องมีการบัญญัติรับรองหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นมาตรฐานสากล โดยในหมวดว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพต้องนำกติการะหว่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักประกันพื้นฐานในการกำหนดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญด้วย ปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติการทำงานไม่มีประสิทธิภาพในการดูแลรักษาสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ควรมีการปฏิรูปหรือปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรไม่ใช่การยุบรวมหน่วยงาน

- แนวคิดเกี่ยวกับความจำเป็นของการมีผู้ตรวจการแผ่นดิน ถ้าระบบการตรวจสอบโดยศาลปกครอง หรือกลไกระบบการควบคุมตรวจสอบ ระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่จำเป็นต้องมีได้ แต่สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถ้าไม่มีองค์กรดังกล่าว อาจทำให้ไทยมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนในเวทีระหว่างประเทศ ดังนั้น คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรคงอยู่เนื่องจากเป็นองค์กรสากลระดับนานาชาติ ประกอบกับประเทศไทยมีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก แนวคิดการยุบรวมจะต้องให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นแกนหลัก ภารกิจอำนาจหน้าที่ไม่สามารถให้องค์กรอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้

- การพิจารณาต้องให้ความสำคัญกับด้านสิทธิมนุษยชนเป็นแกนหลักโดยเพิ่มอำนาจการตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น ประกอบกับปี ๒๕๕๘ ประชาคมอาเซียนเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการซึ่งจะมีกลไกด้านมนุษยชนในระดับอาเซียนที่จะทำให้เป็นสากลมากยิ่งขึ้น โจทย์หลักขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ต้องทบทวนในเรื่องความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นอีกประเด็น

หนึ่งที่มีความสำคัญ แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือ ปัญหาความซ้ำซ้อน แต่เมื่อจะยุบรวมทั้งสององค์กรเข้าด้วยกันจะทำให้ประสิทธิภาพการทำงานเกิดประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ เหตุผลสนับสนุนให้ยุบรวมทั้งสององค์กร ผลของการควรรวมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างไร รวมทั้งองค์ประกอบของกรรมการที่คณะอนุกรรมการเสนอให้มีจำนวน ๗ คน ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนในปัจจุบัน เพียงแต่เพิ่มฝ่ายปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบาทภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ การรับเรื่องร้องเรียน กับอำนาจตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ (๕) คือ การพัฒนา ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานเชิงรุกแต่ทำได้น้อยมาก เนื่องจากมีเรื่องร้องเรียนจำนวนมากทำให้การทำงานในอีกส่วนหนึ่งคืองานด้านการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายกฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดองค์กรที่บ่งชี้ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการทำงานซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มความสามารถ เกิดจากปัญหาการดำเนินงานตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้นมาก

- เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพบว่า มีปัญหาประสิทธิภาพการขับเคลื่อนการทำงาน ถ้ามีความชัดเจนว่าการควรรวมจะไม่สูญเสียซึ่งลักษณะการทำงานของทั้งสององค์กรโดยเฉพาะแกนหลักทั้งด้านสิทธิมนุษยชนและการตรวจสอบฝ่ายปกครองเป็นงานที่มีความสำคัญทั้งสองลักษณะ ซึ่งข้อเสนอของคณะอนุกรรมการที่เสนอให้ลดสัดส่วนองค์ประกอบของกรรมการจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานหรือไม่เพียงใด

สำหรับปัญหาสากลการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีปัญหาด้านกลไกการทำงาน รวมทั้งกรอบอำนาจหน้าที่ไม่ชัดเจนนั้น ประเทศสวีเดนซึ่งจัดตั้ง Ombudsman ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน หรือประเทศฟินแลนด์ที่กำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน หรือในหลายประเทศที่รวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในองค์กรเดียว ซึ่งคณะกรรมการจะต้องศึกษารูปแบบการดำเนินการของแต่ละประเทศว่ามีรูปแบบที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างไร แต่จากการตรวจสอบข้อมูลของ U.S. Marshals ซึ่งจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยมีลักษณะการทำงานเช่นเดียวกับภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ไม่เรียกว่าผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งหากศึกษาบรรดาหน่วยงานเหล่านี้รวมทั้งงานด้านสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศมาเป็นกรอบในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจะเกิดประโยชน์แนวความคิดพิจารณา

- ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอในการยุบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกโดยใช้ชื่อว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ใช้ชื่อว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินและเพิ่มองค์ประกอบจำนวนกรรมการ เพิ่มอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบในเรื่องจริยธรรมขององค์กรต่างๆ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการที่เสนอแนวคิดให้จัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ อำนาจหน้าที่ของสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติจะซ้ำซ้อนกับกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ ดังนั้น จะออกแบบโดยยุบรวมผู้ตรวจการแผ่นดินหรือให้คงผู้ตรวจการแผ่นดินโดยให้เป็นส่วนหนึ่งในสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติในภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่งได้หรือไม่เพียงใด

- ผู้ตรวจการแผ่นดินในความหมายของ Ombudsman มีความยิ่งใหญ่และมีอำนาจมาก แต่โดยภาพรวม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถทำงานได้อย่างโดดเด่นหรือชี้ขาดปัญหาในกรณีเรื่องสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัญหาด้านโครงสร้างและวัฒนธรรมการทำงาน อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เคยใช้อำนาจนั้นคือ ระบบผู้ไต่สวนอิสระ เนื่องจากไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะปรับแก้ไขให้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ โดยผู้ไต่สวนอิสระซึ่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา แต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่ประจักษ์และเป็นที่ยอมรับของสังคมให้ทำหน้าที่ผู้ไต่สวนอิสระสามารถใช้กลไกขององค์กรต่างๆ ในการไต่สวนคดีที่มีความสำคัญ จากการตรวจสอบข้อมูลยังไม่พบว่าผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ช่องทางนี้ในการดำเนินการ ดังนั้น กรณีคณะกรรมการจะออกแบบให้มีสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติที่มีอำนาจทับซ้อนอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะออกแบบให้ทดแทนกันหรือผนวกรวมกันอย่างไร หรือให้คงผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แต่ปรับปรุงแก้ไขบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

- แนวคิดที่เสนอให้ยุบรวมผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เห็นด้วยเนื่องจากบทบาท อำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ลักษณะการทำงานแตกต่างกัน สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินมีความจำเป็นหรือไม่ ถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องคงอยู่แต่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมอย่างไร หรือจะยุบรวมงานการตรวจอื่น งานจริยธรรมอื่นจะต้องนำมาพิจารณาในภายหลังประเด็นสำคัญในเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศไทยถูกโจมตีจากต่างประเทศเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากไม่ว่าจะเป็นสิทธิของสื่อมวลชนหรือมนุษยชนต่างๆ ฉะนั้น ถ้ามีข่าวหรือมีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการคว่ำรวมนหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน ต่างประเทศจะเข้าใจว่าประเทศไทยจะเจือจางงานด้านสิทธิมนุษยชน แต่ในอีกภาพหนึ่ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ตรวจสอบ มีหน้าที่เสนอแนะนโยบาย ข้อเสนอแนะปรับปรุงกฎหมายและกฎ ซึ่งคาดหวังว่าการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินอกจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนไทยไม่ได้เป็นศัตรูกับฝ่ายบริหาร แต่เป็นการทำงานที่ช่วยเหลือกัน ส่งเสริมความร่วมมือการประสานงานระหว่างหน่วยราชการกับองค์กรเอกชนหรือองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน โดยเน้นงานด้านสิทธิมนุษยชนให้เป็นถนนสองทางทั้งการดูแลตรวจสอบ แนะนำ และการทำงานร่วมกัน (working hand in hand) กับรัฐบาลเพื่อเดินหน้าประเทศต่อไป

- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและเป็นมาตรฐานสากล บทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญทั้งด้านการส่งเสริม เผยแพร่ การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงการให้ความเห็นต่างๆ ซึ่งเป็นความจำเป็นขององค์กรที่ต้องคงอยู่ แต่ปัญหาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ผ่านมาคือ ปัญหากระบวนการสรรหา ในปัจจุบันมีปัญหาเรื่องการยอมรับตัวบุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง ดังนั้น จะมีวิธีการอย่างไรเพื่อให้กระบวนการสรรหาที่มีประสิทธิภาพได้บุคคลที่มีความเหมาะสมใน

การเข้าสู่ตำแหน่ง ส่วนปัญหาการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพต้องกำหนดบทบาทขององค์กรให้ชัดเจน ซึ่งในความเป็นจริง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถทำงานด้านคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ครอบคลุม แต่ต้องมีการประสานงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ซึ่งที่ผ่านมากระบวนการการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นน้อยมาก แม้จะมีการรับรองให้องค์กรหรือหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชนเป็นหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสามารถช่วยการทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นทางการอยู่ ที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพียงหน่วยเดียว ซึ่งไม่สามารถบริหารจัดการได้ รวมทั้งเรื่องร้องเรียนที่ค้างพิจารณาจำนวนมากส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม เห็นว่าลักษณะ (nature) ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่เหมือนกัน ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดการควมรวมอย่างสิ้นเชิง แต่เห็นว่าควรคงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานอย่างไร หรือผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีความสำคัญแต่จะอย่างไรให้เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

- แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของประเทศไทยนำแนวคิดมาจากต่างประเทศโดยนำมาเฉพาะส่วนยอดขององค์กรแต่ไม่ได้นำแนวคิดพัฒนาการก่อนที่จะประสบความสำเร็จของประเทศเหล่านั้นมาด้วย ส่วน Ombudsman ในต่างประเทศที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแตกต่างกับของประเทศไทยที่มีปัญหาประสิทธิภาพการทำงาน รวมทั้งปัญหากระบวนการสรรหาที่ไม่ได้บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาเป็นกลไกทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม โดยแนวคิดของรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีแนวความคิดที่จะยุบรวมผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งในขณะนั้นมีความเห็นได้แย้งคัดค้านโดยประเด็นสำคัญคือ กลไกที่จะเชื่อมโยงกับสากลในการดูแลมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีต้องมีกลไกที่ชัดเจน ซึ่งต้องมีการศึกษารายงานวิจัยที่นำเสนอผลดี ผลเสียของการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กรกับการยุบรวมหน่วยงาน ประสิทธิภาพการทำงานของทั้งสององค์กร โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ได้เพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ให้สามารถเข้าถึงได้ทั้งสามศาลซึ่งเป็นความก้าวหน้าที่เทียบเท่ากับหลักการในต่างประเทศในเอเชียแปซิฟิก ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเกาหลี ที่สามารถเข้าถึงศาลได้เช่นเดียวกับไทย

ข้อเสนอให้ยุบรวมและใช้ชื่อว่า ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กลไกการทำหน้าที่ทุกอย่างเหมือนเดิม function การทำหน้าที่ไม่มีประเด็นปัญหา ประเด็นสำคัญโดยธรรมชาติสามารถรวมกันได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาเป็นสำคัญ ซึ่งในต่างประเทศมี ๓ แบบคือ แบบองค์กรสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ตามสนธิสัญญาที่เป็นภาคีมีหลักที่ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด แบบ Ombudsman และแบบร่วมกันในองค์กรเดียว ซึ่งขึ้นกับพัฒนาการของแต่ละประเทศ ดังนั้น แนวคิดข้อเสนอให้ยุบรวมองค์กรนั้นจะออกแบบอย่างไรให้กลไกการทำหน้าที่ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

ส่วนกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เสนอแนวคิดให้คงเหลือกลไกหลักในรัฐธรรมนูญสามองค์กร ส่วนองค์กรอื่นไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นข้อเสนอแนะที่น่าสนใจ เมื่อเป็นองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญทำให้แต่ละองค์กรมีความสำคัญมาก ดังนั้น การศึกษาจุดสำคัญการทำหน้าที่ในกลไกของ ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าสามารถทำหน้าที่ได้เต็มศักยภาพเกิด ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือไม่ ปัญหาที่เกิดขึ้นของทั้งสององค์กรคือ กระบวนการสรรหาที่ผ่านมา การทำงานที่ positioning ทำงานได้ตามบทบาทหน้าที่ที่ควรจะเป็นหรือไม่ ซึ่งพบว่าไม่เคยเกิดขึ้น แต่บางครั้งก็ไปทำงานแทนองค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมหรือองค์กรภาครัฐ ทั้งที่ภารกิจหลักต้องศึกษารายงานเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาล และรัฐสภาที่จะทำให้กลไกต่างๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ดูเหมือนการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มี ประสิทธิภาพเท่าที่ควรในช่วงที่ผ่านมาและหลักความคุ้มค่าเป็นเหตุผลเพียงพอหรือไม่ที่จะนำไปสู่การบูรรวม

ประธานกรรมการกล่าวว่ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ มีแต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้เป็น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นองค์กรที่ขึ้นต่อรัฐสภาแบบเดียวกันทั่วโลก เพราะ Ombudsman มีหน้าที่ดูแลไม่ให้อำนาจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในฝ่ายบริหารมาละเมิดสิทธิของประชาชน ไม่ใช่ ละเมิดในทางกฎหมายอย่างเดียวรวมถึงความไม่เหมาะสมการปฏิบัติหน้าที่ด้วย จึงได้ออกแบบให้ยึดโยงกับ รัฐสภา และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจเช่นเดียวกับ Ombudsman ในประเทศ ต้นแบบ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศสคือ ไม่มีอำนาจลงโทษ ส่วนราชการมีแต่เพียงอำนาจติดต่อประสานงาน ให้ข้อเสนอแนะ แต่ถ้าหน่วยงานไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการ แผ่นดินมีอำนาจรายงานต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจของสภาตั้งคณะกรรมการสอบสวนฝ่าย บริหารได้ เช่นเดียวกับแนวคิดข้อเสนอให้ตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่อยู่ในรัฐสภาเช่นเดียวกัน และให้องค์กรทั้งสองรายงานต่อสภา

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ไม่มีข้อห้ามองค์กรอิสระ ศาล และอัยการเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงมีผู้แทนองค์กรเหล่านั้นเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในขณะยกร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ได้เสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแยกออกจากรัฐสภา โดยตัด คำว่าของรัฐสภาออกและเพิ่มอำนาจซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ คือ อำนาจจริยธรรมและ อำนาจประเมินรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ไม่ได้ดำเนินการตามกรอบ อำนาจที่เพิ่มขึ้นแต่ประการใด นอกจากการวางมาตรฐานประมวลจริยธรรมให้หน่วยงานต่างๆ ไปดำเนินการเอง ส่วนอำนาจประเมินรัฐธรรมนูญมีการตั้งกรรมการที่ปรึกษาแต่ไม่มีการประเมินรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด

ดังนั้น มาตรา ๓๕ วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี ๒๕๕๗ จะต้องมีฐานการศึกษาของ หน่วยงานต่างๆ มารองรับแนวคิดของคณะอนุกรรมการในการประเมินว่า การทำหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญทุกองค์กรสิ่งใดคุ้มค่า ควรหรือไม่ควร ซึ่งวันนี้มีผลการศึกษหลายฉบับ เช่น การศึกษาของ สถาบันพระปกเกล้าที่ได้ศึกษาวิจัยประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระต่างๆ ไม่ใช่เป็นการประเมิน โดยไม่มีฐานคิดประกอบการพิจารณาออกแบบว่าจะบูรรวมองค์กรมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด แต่

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ในต่างประเทศมีสองแบบคือ แบบที่แยกองค์กร กับแบบที่รวมองค์กร โดยประเทศไทยมีแนวความคิดที่เหมือนกับประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ไม่เน้นการเผชิญหน้า (confrontation) ไม่มีอำนาจลงโทษเหมือนอำนาจองค์กรตรวจสอบทุจริต เช่น ปปช. หรือ คตง. เป็นต้น แต่ใช้วิธีประสานงานไม่เน้นการตรวจสอบการเผชิญหน้า (confrontation) ก็ได้ผลในระดับหนึ่งซึ่งคณะกรรมการธิการต้องนำมาพิจารณาประกอบ

ข้อเสนอที่ให้ยุบรวมเรียกชื่อว่า ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น ไม่ชัดเจนครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีได้มีหน้าที่รับผิดชอบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความไม่ชอบธรรมทั้งหลายที่ระบบราชการทำกับประชาชน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนด้วย จึงไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการที่ให้ยุบรวม คณะอนุกรรมการควรพิจารณาทบทวนในประเด็นดังกล่าว

สำหรับประเด็นของผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเสนอโดยนายมงคล บางประภา ผู้สื่อข่าวสายการเมือง บางกอกโพสต์ เสนอแนวคิดในฐานะประชาชน โดยเสนอว่าระบบการถอดถอนของประเทศไทยที่ให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องถอดถอนได้ แต่การพิจารณาวุฒิสภากำหนดคะแนนเสียง ๓ ใน ๕ ซึ่งไม่เคยถอดถอนได้ ตามสภานิติบัญญัติว่า เขียนเสียให้วุ่นวาย และวุ่นวายก็ไม่ได้ จึงเสนอให้ทำ impeachment list กรณีมีการกระทำผิดจริยธรรมหรือทุจริตให้ ปปช. ได้สวนและเสนอให้วุฒิสภาลงคะแนนเสียง ๓ ใน ๕ ถ้าได้คะแนนเสียง ๓ ใน ๕ ให้ผู้นั้นถูกถอดถอนพ้นจากตำแหน่ง แต่ถ้าคะแนนเสียงถอดถอนไม่ถึง ๓ ใน ๕ ให้ทำ impeachment list ส่งรายชื่อให้ประชาชนลงมติในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพื่อให้ประชาชนพิจารณารายชื่ออีก ๑ list ว่าจะเห็นชอบนักการเมืองดังกล่าวหรือไม่ ถ้าประชาชนลงคะแนนเสียงเกินร้อยละ ๒๐ ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและมีคะแนนเสียงข้างมากไม่เห็นชอบบุคคลดังกล่าวให้ถือว่าผู้นั้นถูกถอดถอนจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งเป็นข้อเสนอที่น่าสนใจมาก เหตุผลประการที่หนึ่ง เป็นเสียงของประชาชน people empowerment ซึ่งเป็นการถอดถอน (recall) โดยประชาชนไม่ใช่การถอดถอนแบบให้ประชาชนถอดถอนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการถอดถอนโดยผ่านกระบวนการกลั่นกรองแล้วโดย ปปช. แต่การลงคะแนนถอดถอนวุฒิสภาลงคะแนนเสียงไม่ถึง ๓ ใน ๕ เมื่อประชาชนลงคะแนน impeachment list คะแนนไม่ถึงร้อยละ ๒๐ ผู้นั้นพ้นจากข้อกล่าวหา แต่ถ้าประชาชนลงคะแนนเสียงเกินร้อยละ ๒๐ และเสียงข้างมากให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ถือว่าผู้นั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งและถูกตัดสิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวมีผลดี คือ (๑) นักการเมืองจะเกรงกลัวในการกระทำทุจริตคอร์รัปชันมากขึ้น (๒) พรรคการเมืองต้องพิจารณาถ่วงน้ำหนักบุคคลที่ถูก impeachment ถึงแม้ผลการลงคะแนนจะล้มเหลว (fail) ในรัฐสภาไปลงสมัครรับเลือกตั้งมีความเหมาะสมหรือไม่ ที่มีรายชื่อปรากฏในบัญชี impeachment list

ความเห็นส่วนตัวเห็นว่าเป็นข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปที่เพิ่มอำนาจของประชาชนและจะทำให้ impeachment เป็น people empowerment ที่แท้จริงกลายเป็นถอดถอน (recall) และเป็นถอดถอน (recall) ที่ซับซ้อนกว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรป หรือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งเป็นระบบที่ให้สิทธิ

ประชาชนสามารถเสนอและลงมติถอดถอนได้เลย ซึ่งข้อเสนอนี้เป็นเรื่องใหม่ที่จะทำให้นักการเมืองไทยจะทำการทุจริตคอร์รัปชันต้องคิดทบทวนมากขึ้น และเป็นข้อเสนอจากประชาชนที่จะสะท้อนว่าทุกความเห็น คณะกรรมาธิการได้นำมาพิจารณา

ส่วนกรณีถอดถอนโดยวิธีอื่นต้องเสนอผ่าน ป.ป.ช. เช่นเดิม ดังนั้น สภาไม่ต้องถอดถอนให้ประชาชนถอดถอน โดยกระบวนการป้องกันการก่อกวนทางการเมือง ป.ป.ช. ต้องพิจารณาก่อนขั้นตอนแรก ป.ป.ช. ต้องตั้งฐานก่อน โดยจะกำหนดให้เอา list เข้าสภาพิจารณาก่อนหรือนำ list ให้ประชาชนลงคะแนนทันทีซึ่งต้องพิจารณาอีกครั้ง ส่วนคำว่า double jeopardy ใช้เฉพาะในคดีอาญา แต่กรณีนี้เป็นคดีการเมือง

กรรมาธิการตั้งข้อสังเกตว่า การให้ประชาชนถอดถอนจำเป็นต้องรอการเลือกตั้งหรือไม่ น่าจะมีช่องทางเลือก เช่น ทำผิดปีแรกแต่กว่าจะเลือกตั้งอีก ๓ ปี อารมณ์ความรู้สึกอาจลดลง ซึ่งข้อเสนอแนวดังกล่าวเป็นระบบการควบคุมตรวจสอบที่ไม่ทันต่อสถานการณ์แต่ต้องรอการเลือกตั้งครั้งต่อไปน่าจะมีทางเลือก ซึ่งต้องไปทบทวนรูปแบบให้ละเอียดไม่ใช่รอเวลา ๓-๔ ปี รวมทั้งกรณีที่มีการก่อกวนทางการเมือง พรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งเกณฑ์คนไปลงคะแนนจะมีวิธีการป้องกันอย่างไร รวมทั้งจะอย่างไรไม่ให้เป็น double jeopardy ที่มีการพิสูจน์ตัวเองในสภาแล้วแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ ต้องเข้าสู่กระบวนการให้ ป.ป.ช. พิจารณาอีกครั้ง จะมีวิธีการอย่างไรให้สอดคล้องกับวิธีการดังกล่าว

นายไพฑูรย์ นิติตะวัน กรรมาธิการ ในฐานะประธานอนุกรรมาธิการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ภาค ๓ นิติธรรม ศาล และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (องค์กรอิสระ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ) ได้ตอบข้อซักถามและสรุป ดังนี้

ประเด็นเรื่องจำนวนองค์ประกอบนั้น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำนวน ๑๑ คน และผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ซึ่งแนวคิดสัดส่วนกรรมการในองค์กรต่างๆ เห็นควรกำหนดองค์กรละ ๗ คน ส่วนกระบวนการสรรหาต้องมีองค์ประกอบกรรมการสรรหาไม่น้อยกว่า ๑๕ คน รูปแบบวิธีการสรรหาคณะอนุกรรมาธิการอยู่ระหว่างการศึกษารูปแบบ เมื่อปรากฏผลการศึกษาแล้วจะนำเสนออีกครั้ง

ประเด็นข้อเสนอ สนช. ที่เสนอว่าให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ กำหนดให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีที่บัพัญญัติในกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเสนอของ สนช. ต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินให้อำนาจเสนอเรื่องการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งคณะอนุกรรมาธิการเห็นว่าข้อเสนอแนบในส่วนดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถกระทำได้

คณะอนุกรรมการให้ความสำคัญกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีปัญหาอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยเฉพาะในส่วนอำนาจการตรวจสอบจริยธรรม ซึ่งคณะอนุกรรมการเห็นควรให้มีการจัดตั้งสมัชชาคุณธรรมแห่งชาติ สำหรับข้อเสนอของประชาชนที่เสนอให้มี impeachment list คณะอนุกรรมการจะนำไปพิจารณา

สภาตรวจสอบภาคประชาชน

นายไพบุลย์ นิติตะวัน กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้นำเสนอความเห็นของคณะอนุกรรมการเพิ่มเติมในประเด็นกลไกตรวจสอบโดยประชาชนหรือองค์กรภาคประชาสังคม ในส่วนสภาตรวจสอบภาคประชาชน ดังนี้

คณะอนุกรรมการเห็นว่า กลไกตรวจสอบโดยประชาชนหรือองค์กรภาคประชาสังคมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้ภาครัฐเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวเช่นเดียวกับในประเทศเกาหลีและประเทศบราซิลที่ให้ประชาชนมีอำนาจคล้ายคณะลูกขุนซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยในการจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชนเป็นการเปิดให้ประชาชนมีบทบาทในการลงมติตัดสินความผิดเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นหรือเฉพาะเหตุที่เกิดในจังหวัดนั้น ๆ ในชั้นการสอบสวนหรือไต่สวน โดยเริ่มในระดับจังหวัดทุกจังหวัด รวม ๗๗ จังหวัด ซึ่งหากประชาชนตัดสินว่ามีความผิดก็จะส่งฟ้องต่อศาลได้ ๓ ศาล คือ ๑) ศาลปกครอง กรณีประชาชนเป็นผู้เสียหายในคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ที่ผิดกฎหมาย โดยสามารถฟ้องศาลปกครองได้โดยตรง ๒) อัยการจังหวัด กรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐหรือการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐที่เกิดในจังหวัดนั้น ๆ โดยไม่ต้องส่งคดีไปยัง ป.ป.ช. และ ๓) ศาลอุทธรณ์ภาค กรณีคดีการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นกระบวนการกลั่นกรองที่ดีขึ้นกว่าเดิมและทำให้คดีการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจำนวนลดลง อีกทั้งยังทำให้ไม่จำเป็นต้องส่งคดีการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐทุกคดีไปยัง ป.ป.ช. ซึ่งจะเกิดความล่าช้าในการดำเนินการ นอกจากนี้ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นหน่วยธุรการให้กับสภาตรวจสอบภาคประชาชน และให้สมาชิกสภาตรวจสอบภาคประชาชนได้รับเฉพาะเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม แต่ไม่ควรมีเงินเดือนและเครื่องแบบ รวมถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และดำรงตำแหน่งในระยะเวลสั้นๆ เพื่อไม่ให้ถูกครอบงำในการปฏิบัติหน้าที่

กรรมการมีข้อซักถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- องค์กรประกอบและคุณสมบัติของสภาตรวจสอบภาคประชาชนประกอบด้วยอะไรบ้าง
- หากต้องจัดให้มีสภาตรวจสอบภาคประชาชนทุกจังหวัดจะก่อให้เกิดภาระแก่ภาครัฐเพิ่มขึ้นหรือไม่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะมีที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสมัชชาพลเมืองซึ่งจะเป็นองค์รกรากฐานในระดับจังหวัด นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงมติตัดสินความผิดกรณีการทุจริต

และประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะต้องมีองค์ประกอบในเรื่องความเชี่ยวชาญในการพิจารณาตัดสินความผิดด้วย ซึ่งควรจะต้องจำกัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเชิงริเริ่มหรือกำกับเท่านั้น เช่น เรื่องการพัฒนาท้องถิ่นว่าควรดำเนินการอย่างไร หรือคนในชุมชนควรจะมีชีวิตที่ดีอย่างไร เป็นต้น

- สนับสนุนการให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในการเสนอคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้การดำเนินคดีมีผลเป็นรูปธรรม แต่หากเป็นคดีอาญาอื่น ๆ เห็นควรให้ประชาชนเป็นเพียงผู้รวบรวมข้อมูลและเสมือนเป็นผู้ไต่สวนหรือสอบสวนข้อมูลในเบื้องต้น

- ข้อเสนอให้จัดตั้งสภาประชาชนเป็นข้อเสนอที่ดีในการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในฐานะคล้ายคณะลูกขุน แต่ยังมีข้อกังวลในเรื่องที่จะเป็นองค์กรโดด ๆ ในแต่ละจังหวัด โดยสภาพตรวจสอบภาคประชาชนควรทำงานควบคู่กับสมัชชาพลเมืองที่อยู่ระหว่างการจัดทำแนวทางในการยกย่องสมัชชาพลเมือง ซึ่งสมัชชาพลเมืองจะเป็นเรื่องกระบวนการของประชาชนที่มีความครอบคลุมในหลายเรื่องที่เป็นการเชื่อมโยงองค์กรหรือเครือข่ายต่าง ๆ เข้ามาทำงานร่วมกับท้องถิ่นในการวางแผน ถ่วงดุล ตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นรวมถึงองค์กรเอกชนต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัดนั้น ๆ โดยมีใช้การแต่งตั้งขึ้นมาจากส่วนกลางโดด ๆ

- ระบบคณะลูกขุนมีในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศอังกฤษ โดยมีผู้พิพากษาเพียงคนเดียวและมีคณะลูกขุน ๑๒ คน ซึ่งขั้นตอนในการคัดเลือกคณะลูกขุนจะมีความยุ่งยากมาก ส่วนสภาพตรวจสอบภาคประชาชนที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการลงมติตัดสินความผิดอาจจะยังขาดในเรื่องความชำนาญในการสืบพยานและหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อส่งฟ้องคดีต่อศาล

- หากจัดตั้งสภาพตรวจสอบภาคประชาชนอาจจะมีความซ้ำซ้อนกับสมัชชาพลเมืองที่มีลักษณะสร้างความร่วมมือเพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบทบาทของสภาพตรวจสอบภาคประชาชนที่ให้ประชาชนชี้มูลความผิดอาจจะทำให้ประชาชนเกิดการเผชิญหน้ากันและแบ่งพรรคแบ่งพวกกัน ซึ่งควรจะให้ประชาชนมีบทบาทเพียงรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ยกเว้นคดีปกครองอาจจะให้ประชาชนชี้มูลความผิดได้ ส่วนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาพตรวจสอบภาคประชาชนรวมถึงหน่วยงานที่จะมารองรับในการดำเนินการเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป

- สภาพตรวจสอบภาคประชาชนมีลักษณะคล้ายคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเฉพาะกิจในการสอบสวนเบื้องต้นและการให้ความเห็นว่าอัยการหรือตำรวจควรจะมีการสอบสวนต่อหรือไม่ หากคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) เห็นว่าไม่ควรจะต้องสอบสวนต่อก็เป็นอันยุติคดีอย่างไรก็ตาม การใช้ระบบคณะลูกขุนในระยะหลังไม่ได้รับความนิยม

- ระบบคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ของประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจซึ่งเกิดจากความเห็นว่าประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาตัดสินในคดีต่าง ๆ โดยมีคณะลูกขุนใหญ่จำนวน ๑๕ คน และมีกลไกการเฝ้าระวังอาชญากรรมในละแวกบ้าน (Neighborhood watch) ของแต่ละมณฑล (County) ซึ่งหากเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกฎหมายจริงก็จะตั้งกรรมการที่เรียกว่า สภาประชาชน (People's Council) เพื่อพิจารณาร่วมกันในการเสนอคดีฟ้องต่อศาล ซึ่งมีความ

คล้ายคลึงกับข้อเสนอในการจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาว่ามีความเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ เพียงใด

- กระบวนการคัดเลือกลูกขุน (Jury) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีความยุ่งยากมาก โดยฝ่ายโจทก์จะเป็นผู้เสนอลูกขุน และจะได้ทำหน้าที่เป็นลูกขุนเมื่อฝ่ายจำเลยไม่คัดค้าน ซึ่งข้อเสนอให้จัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชนโดยให้ประชาชนทำหน้าที่คล้ายลูกขุนเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาให้รอบคอบ เพื่อไม่ให้ขัดต่อหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ

ประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้ตอบข้อซักถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- สภาตรวจสอบภาคประชาชนประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐ คน โดยองค์ประกอบ ๑ ใน ๓ ต้องมาจากตัวแทนองค์กรภาคประชาชนและ/หรือองค์กรภาคประชาสังคมในจังหวัดนั้น ๆ และจำนวน ๒ ใน ๓ ให้มาจากประชาชน โดยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาตรวจสอบภาคประชาชนให้กระทำโดยการเปิดให้ประชาชนมีการลงทะเบียนสมัครหรือโดยวิธีการในองค์กรภาคประชาชน และ/หรือองค์กรภาคประชาสังคมเสนอชื่อต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเพื่อตรวจสอบประวัติแล้วทำการสุ่มเลือกจนครบจำนวน ๕๐ คน ซึ่งสมาชิกสภาตรวจสอบภาคประชาชนมีหน้าที่คล้ายคณะลูกขุน กล่าวคือ เป็นคณะกรรมการพิจารณาเรื่องที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ หากมีการลงมติตัดสินความผิดก็จะส่งเรื่องไปยังอัยการหรือศาลเพื่อพิจารณาต่อไป

- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อ ๕๐,๐๐๐ รายชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมือง หรือการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ก่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพราะประชาชนเป็นเพียงผู้เสนอเรื่อง ไม่ใช่เป็นผู้เสียหาย จึงได้เสนอให้มีสภาตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อเป็นองค์กรที่จัดรูปแบบให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดนั้น ๆ ต่อศาลโดยตรงได้ โดยประชาชนทำหน้าที่คล้ายคณะลูกขุนเช่นในต่างประเทศโดยใช้สามัญสำนึกในการตัดสินว่ามีมูลความผิดหรือไม่ และการให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในการเสนอคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีน้ำหนักในการพิจารณาตัดสินคดีของศาล

- สภาตรวจสอบภาคประชาชนเป็นวิธีการให้ประชาชนสามารถมีบทบาทโดยตรงในการพิจารณาว่าเรื่องใดมีมูลความผิดหรือไม่ ซึ่งไม่ใช่ระบบคณะลูกขุนแต่เป็นเสมือนเวทีให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รวบรวมข้อมูลประกอบกับข้อมูลของประชาชนเพื่อชี้มูลความผิด หากเห็นว่ามีความผิดในคดีอาญาก็ให้ส่งคดีให้อัยการพิจารณาสั่งฟ้องต่อไป หากเป็นคดีปกครองก็ให้ประชาชนเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป นอกจากนี้ ไม่เห็นด้วยที่จะให้สภาตรวจสอบภาคประชาชนอยู่ในสมัชชาพลเมือง และมีหน้าที่เช่นเดียวกับสมัชชาพลเมือง หรือให้สมัชชาพลเมืองมีหน้าที่เช่นเดียวกับสภาตรวจสอบภาคประชาชน ซึ่งในการพิจารณาจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชนอาจจะนำมาพิจารณาในภายหลัง โดย

อาจนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้หารือกับผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้ เพื่อนำมาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

ประธานกรรมการกิจการกล่าวสรุปว่า ในเรื่องการจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชนให้รอการหารือของประธานอนุกรรมการอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้ ไม่ควรนำการจัดตั้งสภาตรวจสอบภาคประชาชนไปปรับใช้กับคดีอาญา แต่อาจนำไปปรับใช้กับคดีปกครองหรือคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

นายไพบูลย์ นิตติตะวัน กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้นำเสนอประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ดังนี้

สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอว่า ประเด็นที่ ๓ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ดำเนินการปฏิรูป ดังนี้”

(๑) “ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการ

(๒) “ปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการ

(๓) “ให้อำนาจกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการปรับปรุงแก้ไขกฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเท่าทันกับสถานการณ์ปัจจุบัน” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการและเสนอว่า ควรให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ในการเสนอคดีไปยังศาลวินัยการเงินการคลังเมื่อพบว่ามีกรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลัง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาต้องส่งคดีไปยัง ป.ป.ช. เช่นเดิม

(๔) “การตรวจสอบของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรให้ความสำคัญในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Audit) เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงได้ยาก เพราะมีหลักฐานชัดเจน” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการ

(๕) “ปฏิรูปมาตรฐานและกลไกการตรวจสอบของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีมาตรฐานอย่างเดียวกันเพื่อป้องกันมิให้เป็นข้ออ้างของหน่วยงานรับตรวจ” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการ โดยเห็นควรนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๑๐. “การปฏิรูปองค์กรสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินราชการ เห็นควรให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจดำเนินการไต่สวน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจวินิจฉัยและสรุปสำนวนส่งให้อัยการดำเนินคดีตามกฎหมาย ตาม

หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” อนุกรรมการฯ เห็นว่า หากเป็นการดำเนินคดีอาญาเห็นควรนำคดีส่งไปยัง ป.ป.ช. แต่หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ตรวจสอบพบการทุจริตหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินราชการให้เสนอคดีไปยังศาลวินัยการเงินการคลังได้โดยตรง โดยไม่ต้องเสนอคดีไปยังอัยการ

สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอว่า ประเด็นที่ ๕๐. “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

(๑) “ความคงอยู่ขององค์กร : คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีต่อไป”
ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

(๒) “มาตรการดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล : มีข้อเสนอแนะ ดังนี้”

๑) “เห็นควรทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีมาตรการเชิงรุกในการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรให้ความเห็นในประเด็นข้อหาหรือของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันกรณีส่วนราชการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินผิดวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

๒) “รูปแบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเกินกำลังความสามารถที่จะตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงควรพัฒนาและปรับปรุงวิธีการตรวจในระดับยุทธศาสตร์ให้มากขึ้น” ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

ส่วนพรรคการเมืองไม่ได้เสนอความเห็นในประเด็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

จากนั้น มีกรรมการฯ แสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- มีความเห็นที่ไม่ควรให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติควรมีระบบให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อรับสำนวนจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้วต้องรับดำเนินการในทันทีที่ได้รับสำนวนคดี

นายไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวสรุปว่า เห็นด้วยกับการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องรับสำนวนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนหลักในการพิจารณาเพื่อดำเนินการโดยเร่งด่วน

คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ (กปช.)

นายไพบูลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวว่า มีข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติเกี่ยวกับคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ ดังนี้ ให้จัดตั้งคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ (กปช.) ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประเมินบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือน (ระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่าขึ้นไป) ของภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ ให้สุจริตเที่ยงธรรม ตามระบบคุณธรรม และการประเมินผลโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ และรัฐวิสาหกิจเพื่อทำความเข้าใจ

ถึงความคุ้มค่าของนโยบายหรือโครงการให้รัฐบาลและสาธารณชนได้ทราบ การประเมินบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจให้คณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติ (กปช.) แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้สอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประเมินบุคคลเป็นคราว ๆ ไป การประเมินผลโครงการ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับการประเมินผลโครงการของหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และรายงานผลการประเมินให้รัฐบาลทราบภายในเวลาที่กำหนด ในประเด็นคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติคณะอนุกรรมการได้เสนอความเห็นไว้แล้วในประเด็นที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่เห็นว่าให้อำนาจหน้าที่ในการประเมินผลการทำงานขององค์กรอิสระ

จากนั้น มีกรรมาธิการแสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- ควรมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประเมินผลแห่งชาติกรณีที่มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงทั่วประเทศ
- ประเด็นเรื่องคณะกรรมการประเมินผลชาตินั้นเป็นเรื่องที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอความเห็นในเรื่องของการปฏิรูประบบราชการไม่ได้เสนอให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

นายไพบุลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวว่า ประเด็นเรื่องคณะกรรมการประเมินผลชาตินั้นไม่ควรนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจะทำให้เกิดปัญหาและขอกลับไปพิจารณาในอนุกรรมการ

องค์กรอัยการ

นายไพบุลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวว่า ในประเด็นที่เกี่ยวกับองค์กรอัยการนั้น คณะอนุกรรมการเห็นควรให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อองค์กรอัยการมีสถานะเป็นองค์กรตรวจสอบภาครัฐแล้ว จึงต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ใดที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี และกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ แต่ให้ปฏิบัติหน้าที่คล้ายกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ อาทิ จะเป็นทนายความแก้ต่างให้แก่ฝ่ายบริหารไม่ได้ จะต้องมีความเป็นอิสระและปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน ห้ามอัยการเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการและตำแหน่งอื่น ๆ อาทิ ตำแหน่งที่ปรึกษาในรัฐวิสาหกิจและองค์กรของรัฐอื่น ๆ โดยเด็ดขาด เพื่อจัดผลประโยชน์ทับซ้อน และห้ามอัยการดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ เห็นควรให้อัยการดำรงตำแหน่งได้อายุไม่เกิน ๖๕ ปี

ในส่วนข้อเสนอเกี่ยวกับองค์กรอัยการของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ข้อที่ ๔ มีดังนี้

องค์กรอัยการดำเนินการปฏิรูปดังนี้

(๑) ที่มาของกรรมการองค์กรอัยการและอัยการสูงสุดต้องปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

(๒) ปฏิรูประบบและกลไกการทำงานของอัยการให้ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมอย่างเที่ยงธรรม ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

(๓) ปฏิรูประบบและกลไกการทำงานขององค์กรอัยการให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานในการอำนวยความยุติธรรม ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

(๔) ให้ภารกิจการสอบสวนคดีอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจเพียงการจับกุม ในประเด็นนี้ไม่ได้อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการแต่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๗ และเห็นว่าในประเด็นดังกล่าวจะทำให้เกิดความยุ่งยากพอสมควร

(๕) เพื่อให้องค์กรอัยการดำรงความยุติธรรมอย่างเที่ยงธรรม ห้ามมิให้พนักงานอัยการไปดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจ และหรือตำแหน่งอื่นๆ ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย
 ในส่วนข้อเสนอเกี่ยวกับองค์กรอัยการของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ข้อที่ ๕ มีดังนี้
 การปฏิรูปองค์กรอัยการ

ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนงานตามที่กฎหมายบัญญัติ ในประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ

ในส่วนข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อที่ ๕๑ มีดังนี้

องค์กรอัยการ

๑. ความคงอยู่ขององค์กร : องค์กรอัยการจำเป็นต้องมีต่อไป ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

๒. มาตรการดำเนินงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล :

มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทั้งการแทรกแซงด้านการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารองค์กรด้านอื่น ๆ ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

(๒) พนักงานอัยการมีพันธกิจที่สำคัญมาก คือ ฟ้องผู้กระทำผิดและสั่งไม่ฟ้องผู้บริสุทธิ์ ในกรณีได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล หรือกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว หากมีข้อเท็จจริงและมีพยานหลักฐานปรากฏชัดว่า จำเลยมิได้กระทำความผิด หรือฟ้องผิดตัว ต้องมีขั้นตอนการนำตัวจำเลยออกจากกระบวนการโดยเร็ว โดยการถอนฟ้องและให้พนักงานอัยการสามารถร้องฟื้นคดีโดยเร็วที่สุด ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๖ ในประเด็นนี้เป็นส่วนของรายละเอียดขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๓) การสั่งไม่ฟ้องเนื่องจากการฟ้องไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ ทั้งที่คดีมีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหากระทำความผิด น่าจะต้องมีความเห็นของประชาชนเพิ่มเติมด้วย จึงควรพัฒนาให้มีคณะกรรมการภาคประชาชนที่เหมาะสมมาร่วมพิจารณาด้วย ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการสิทธิการเสนอความเห็นไปแล้วว่าหากองค์กรอัยการเป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยไม่สังกัดฝ่ายบริหารต้องมีคณะกรรมการกำกับองค์กรอัยการที่มีกระบวนการสรรหาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการสูงสุดก็จะแก้ไขปัญหานี้ได้

(๔) ปฏิรูประบบการบังคับคดี ทั้งในส่วนค่าปรับในคดีอาญา และกรณีหน่วยงานของรัฐเป็นเจ้าของหนี้ ตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง สร้างระบบการติดตามสืบทรัพย์ ยึดทรัพย์ ที่มีประสิทธิภาพ โดยอัยการเข้าร่วมดำเนินการ ในประเด็นนี้เห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๕) ปฏิรูปกฎหมายให้มีระบบฟ้องคดีเป็นกลุ่ม (Class action) เพื่อจัดการคดีที่ประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหายจากมลพิษ หรืออื่น ๆ ซึ่งขณะนี้ร่างกฎหมายอยู่ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และพัฒนาบทบาทอัยการที่จะเป็นผู้ฟ้องคดีแทนประชาชนในคดีดังกล่าว ในประเด็นนี้เป็นส่วนของรายละเอียดขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๖) ปฏิรูปให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในคดีอาญา เพื่อไม่ให้คดีไปสู่ศาลโดยไม่จำเป็น ได้แก่ กระบวนการไกล่เกลี่ย ชะลอการฟ้อง ขณะนี้มีร่างกฎหมายมาตรการแทนการฟ้องคดีเตรียมจะเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว บทบาทอัยการในกระบวนการดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาคดีล้นศาลได้ ในประเด็นนี้เป็นส่วนของรายละเอียดขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๗) อัยการต้องไม่เป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ รวมทั้งอนุญาตตุลาการ ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการสิทธิการมีความเห็นสอดคล้องด้วยและยังได้มีการเสนอเพิ่มเติมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

นอกจากนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังมีประเด็นที่ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรอัยการ สรุปได้ดังนี้

(๑) การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเห็นที่ยังไม่เป็นที่ยุติ ดังนี้

ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เห็นว่าควรยกเลิกโดยให้กลับไปสังกัดเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงยุติธรรมหรือขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ตามภาระหน้าที่ในการเป็นอัยการของแผ่นดินและเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ในประเด็นนี้อาจทำให้เกิดปัญหาอนุกรรมการจึงไม่เห็นด้วย

ควรกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหมือนกับที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยเห็นว่า องค์กรอัยการ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามหลักนิติธรรม ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมือง มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณ และการบริหารองค์กรในด้านอื่น ๆ ซึ่งในสถานะเช่นนี้องค์กรอัยการจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ปลอดภัยจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยเฉพาะจากฝ่ายบริหารหรือ

รัฐบาล ทั้งการแทรกแซงด้านการบริหารบุคคล บริหารงบประมาณ และบริหารองค์กรด้านอื่น ๆ อีกทั้ง อัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น การฟ้องคดีอาญานักการเมืองต่อ ศาลฎีกา จึงต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ มีความรับผิดชอบทางการเมืองคือ อาจถูกถอดถอนโดยวุฒิสภาได้ เช่นเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ว่า ต่างแก่ต่างให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ องค์กรอัยการได้พัฒนาไปในทิศทางที่เป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญมากแล้ว กล่าวคือ ได้ประกาศใช้กฎหมายหลักขององค์กร ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ กับกฎหมาย ลำดับรองอีกหลายสิบฉบับ หากกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้องค์กร อัยการต้องจัดทำประมวลจริยธรรมของพนักงานอัยการไว้ด้วย ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

(๒) ควรมีการปฏิรูปองค์กรอัยการสูงสุด โดยพิจารณาบททวนว่าองค์กรอัยการสูงสุดควรเป็น องค์กรอิสระหรือเป็นองค์ภายใต้ภาครัฐ และควรกำหนดอายุของผู้บริหารองค์กรอัยการสูงสุดมาอยู่ที่ ๖๐ ปี เช่นเดิม ส่วนอัยการอาวุโสซึ่งปัจจุบันสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไปจนถึงอายุ ๗๐ ปี ให้มีอายุอยู่ที่ ๖๕ ปี ใน ประเด็นนี้คณะอนุกรรมการเห็นด้วย

ควรกำหนดให้พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาในองค์กรอื่นใดที่ไม่ใช่หน่วยงาน ภาครัฐ ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้องด้วยและยังได้มีการเสนอเพิ่มเติมดังที่ได้ กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม และต้องมีองค์กรอื่น ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการด้วย ในประเด็นนี้คณะอนุกรรมการมีความเห็นสอดคล้อง ด้วยและยังได้มีการเสนอเกี่ยวกับองค์กรกำกับองค์กรอัยการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่อัยการ สูงสุดดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในส่วนของอัยการอื่นนั้น คณะกรรมการอัยการกำกับดูแลอยู่แล้ว ทั้งนี้ มี ข้อเสนอของกรรมการให้พิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการอัยการให้มีความเหมาะสมด้วย

ในส่วนข้อเสนอของภาคประชาชน มีดังนี้

ให้องค์กรอัยการกลับไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมมีฐานะเป็นกรม ซึ่งในประเด็นนี้คณะอนุ กรรมการไม่เห็นด้วย เห็นว่าควรคงองค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ต้องให้ปลอดจากการเกี่ยวข้อง กับ ฝ่ายบริหาร

จากนั้น มีกรรมการแสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- องค์กรอัยการควรกลับไปสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมและมีความอิสระในการดำเนินการ เช่นเดียวกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอัยการไม่ควรเข้าไปเป็นกรรมการใน องค์กรต่าง ๆ ในหลายประเทศมิได้กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นในประเทศ สหรัฐอเมริกามีการกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นรัฐมนตรีและสำนักงานอัยการเป็นกระทรวงกระทรวงหนึ่งซึ่ง

อาจใช้รูปแบบดังกล่าวกับประเทศไทยก็ได้ หากกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นอาจเป็นการไม่เหมาะสมและอาจทำให้หน่วยงานอื่น ๆ ต้องการที่จะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย

- ควรพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการอัยการให้มีความเหมาะสม โดยการให้บุคคลภายนอกองค์กรอัยการเข้าไปเป็นคณะกรรมการอัยการ และเป็นประธานคณะกรรมการอัยการ เนื่องจากหากยังคงให้อัยการสูงสุดเป็นประธานคณะกรรมการอัยการอาจมีผลต่อสายการบังคับบัญชาข้าราชการอัยการได้ ซึ่งไม่เหมือนกับกรณีที่ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการเพราะประธานศาลฎีกามีได้เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการตุลาการ

การให้เหตุผลในการสังคีตของอัยการสูงสุดควรมีการเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบและเข้าถึงได้โดยสะดวก

องค์กรอัยการเป็นองค์กรประจำแม้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรอัยการก็ยังคงดำรงอยู่ องค์กรอัยการจึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลงเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความเป็นอิสระปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหารนั้นแล้วองค์กรอัยการมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงหรือไม่ หากไม่สามารถตอบปัญหานี้ได้ก็ไม่ควรกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

- องค์กรอัยการกับศาลยุติธรรมมีความแตกต่างกันในเรื่องของการบังคับบัญชาและอิสระทางความคิดซึ่งไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ การที่กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นก็เพื่อความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงแต่ข้อเท็จจริงแม้องค์กรอัยการจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็หาได้มีความเป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซงไม่

ควรให้อัยการมีอำนาจในการกลั่นกรองและสั่งฟ้องสำนวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนเหมือนเดิม

ในส่วนของการติดตามผู้ต้องหาหรือจำเลยตามหมายจับทั้งก่อนและหลังมีคำพิพากษาไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ดังกล่าว เคยมีข้อเสนอในการตั้ง court marshal ให้มีหน้าที่ในการช่วยในการบังคับคดีอาญาแต่ว่าปัจจุบันยังไม่มี การตั้งหน่วยงานดังกล่าว และในปัจจุบันเกิดปัญหาที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ดำเนินการในการติดตามยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการยึดทรัพย์สินเพื่อทำการบังคับคดี

- องค์กรอัยการไม่ควรกำหนดให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่น่าจะมีผลกับความเป็นอิสระ เหตุผลที่จะทำให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและปราศจากการครอบงำคือคณะกรรมการอัยการซึ่งต้องมีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาเป็นกรรมการอัยการได้ โดยองค์กรอัยการอาจสังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรมหรือเป็นหน่วยงานอิสระก็ได้เนื่องจากองค์กรอัยการมีพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ รองรับไว้แล้ว แต่ถ้าให้เป็นหน่วยงานอิสระควรมีการแก้กฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรอัยการไปเป็นรัฐวิสาหกิจ

- การใช้อำนาจขององค์กรอัยการเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารแต่เมื่อมีการมากำหนดให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงทำให้เกิดความสับสนในเรื่องของการใช้อำนาจ ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการสามารถสร้างหลักประกันได้โดยการจัดโครงสร้างของคณะกรรมการอัยการให้มีผู้แทนจากรัฐสภา เช่นเดียวกับคณะกรรมการตุลาการ

ในการพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรอิสระทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ นั้นควรต้องมีการพิจารณาหลักในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจให้ชัดเจน

- สนับสนุนการกำหนดให้องค์กรอัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม และเนื่องจากอัยการมีความใกล้ชิดกับประชาชนจึงควรมีวาระการดำรงตำแหน่งในพื้นที่ต่าง ๆ ที่เหมาะสม และไม่ควรถูกไปดำรงตำแหน่งในภูมิภาคของตนเองหรือคู่สมรส เพื่อเป็นการป้องกันการสร้างอิทธิพลในพื้นที่ รวมทั้งควรมีระบบในการคานอำนาจของอัยการในการสั่งหรือไม่สั่งฟ้องคดี รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยคำสั่งไม่ฟ้องคดีและเหตุผลให้สาธารณชนรับทราบและเข้าถึงได้

- การถอนฟ้อง หรือการไม่อุทธรณ์คำพิพากษาของอัยการนั้นต้องสามารถแสดงเหตุผลต่อสาธารณชนได้เพื่อไม่ให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย ในส่วนของโครงสร้างคณะกรรมการอัยการนั้นไม่ควรให้อัยการสูงสุดเป็นประธานคณะกรรมการอัยการแต่ควรให้บุคคลภายนอกมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว รวมทั้งเปิดโอกาสให้ข้าราชการอัยการตั้งแต่ชั้น ๒ ขึ้นไปสามารถเป็นกรรมการอัยการได้ด้วย

- หากไม่มีการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจมีการกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งส่วนราชการองค์กรอัยการว่าให้ไปสังกัดกระทรวงหรือหน่วยงานใดได้หรือไม่ เนื่องจากการกำหนดให้องค์กรอัยการไปสังกัดกระทรวงหรือหน่วยงานใดต้องมีการแก้กฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ

- องค์กรอัยการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมอาจกำหนดหลักการในเรื่ององค์กรบริหารงานบุคคล และบุคลากรต้องมีความเป็นอิสระไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ในส่วนของภาคที่ ๓ หมวด ๑ ศาลและกระบวนการยุติธรรม โดยในส่วนขององค์กรอัยการจะดำเนินไปอย่างไรนั้นควรกำหนดไว้ในส่วนของบทเฉพาะกาล

จากนั้น นายไพบุลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวสรุปว่า กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ควรกลับไปสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารในกระทรวงยุติธรรม คณะอนุกรรมการมีความเห็นคล้ายตามความเห็นของกรรมการส่วนใหญ่ โดยอาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลบังคับให้มีการแก้กฎหมายหรือดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงองค์กรอัยการตามข้อเสนอของกรรมการ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมือง

นายไพบุลย์ นิติตะวัน ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวว่า จากการพิจารณาของคณะอนุกรรมการนั้นเห็นว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ขาดความคุ้มค่า และมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดลง รวมทั้งมีส่วนงานเกี่ยวข้องกับงานด้านการปฏิรูป จึงเสนอว่าไม่ควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่นเดียวกับสภาพัฒนาการเมืองซึ่งคณะอนุกรรมการมีความเห็นว่าไม่ควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยนำไปอยู่ในส่วนของงานด้านการปฏิรูป

จากนั้น มีกรรมาธิการแสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกต ดังนี้

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นเป็นการสะท้อนความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของภาคประชาชน ในส่วนของสภาพัฒนาการเมืองนั้นเป็นเรื่องของการมีและการคาดหวังว่าจะทำอะไรซึ่งเป็นเรื่องที่เพื่อนไม่สามารถทำได้ เช่น เรื่องการปฏิรูปการเมือง การพัฒนาระบบจริยธรรม วัฒนธรรมการเมือง การกระจายอำนาจ การเมืองภาคประชาชน เป็นต้น แต่หลังจากที่สภาพัฒนาการเมืองชุดแรกได้มีการพิจารณาว่าจะสามารถดำเนินการในเรื่องใดได้บ้าง ก็ปรากฏว่ามีเรื่องที่เกี่ยวข้องที่สามารถทำได้ คือ การเน้นประชาธิปไตยภาคชุมชนให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง การเน้นการเมืองภาคพลเมืองนำไปสู่การจัดทำธรรมนูญชุมชนที่เรียกว่าจังหวัดจัดการตนเองและนำไปสู่การเคลื่อนไหวในการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการจังหวัดของตน ทำให้เกิดข้อเสนอในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการกระจายอำนาจ การทำงานของสภาพัฒนาการเมืองดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องเสียเปล่าในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาพัฒนาการเมืองอยู่ในมาตรา ๘๗ (๔) ที่กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมือง ซึ่งจะมีสภาพัฒนาการเมืองหรือไม่ไม่ได้อยู่ที่รัฐธรรมนูญแต่อยู่ที่พระราชบัญญัติซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ และควรพิจารณาว่าควรนำไปกำหนดไว้กับการปฏิรูปหรือกำหนดไว้ในส่วนใดให้ชัดเจน ซึ่งก็แล้วแต่คณะกรรมาธิการจะพิจารณา ในส่วนตัวของดอกเบี้ยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพัฒนาการเมือง

- การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของสภาพัฒนาการเมืองนั้นไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญนั้นต้องการกองทุนพัฒนาการเมืองมีลักษณะเช่นเดียวกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เพื่อให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายให้เกิดการทำงานภาคพลเมืองเท่านั้น ในส่วนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาตินั้นมีการประเมินผลการดำเนินการหลายครั้งก็ปรากฏว่ามีความไม่คุ้มค่า คณะกรรมาธิการควรร่วมกันพิจารณาว่าทั้งสององค์กรจะนำไปกำหนดให้เข้ากับกลไกใดที่จะเกิดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญ

- การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมืองนั้นเพื่อให้เป็นองค์กรที่คู่ขนานไปกับระบบตัวแทนพรรคการเมืองที่รวมศูนย์การใช้อำนาจและทำให้เกิดระบบที่ประชาชน

มีส่วนร่วม การที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติล้มเหลวเนื่องจากปัญหาในกระบวนการสรรหาทำให้เกิดความล้มเหลวในการสะท้อนความเห็นของประชาชน ในส่วนของสภาพัฒนาการเมืองนั้นมีปัญหาตั้งแต่การกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะเรื่องการเมืองนั้นไม่สามารถพัฒนาได้ แต่หากกำหนดให้พัฒนาความเข้มแข็งของประชาชนจะสามารถทำได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมืองทั้งสององค์กรโดยหลักการต้องไปเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนและต้องทำให้การปฏิบัติหน้าที่ (function) ของประชาชนเกิดความเข้มแข็ง และต้องมีการผูกโยงกลับไปในพื้นที่ให้ประชาชนในพื้นที่ให้มีความเข้มแข็ง

- สภาพัฒนาการเมืองนั้นต้องมีหลักการในการสร้างให้การพัฒนาการเมืองภาคประชาชนมีความเข้มแข็งเป็นเวทีเปิดกว้างสำหรับประชาชนให้ประชาชนขับเคลื่อนกระบวนการภาคประชาชนได้ สภาพัฒนาการเมืองไม่สามารถทำงานได้โดยลำพังแต่ต้องทำโดยอาศัยเครือข่ายสภาพัฒนาการเมืองด้วย ต้องมีการขยายเครือข่ายพื้นที่ดังกล่าวให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งในส่วนของสภาพัฒนาการเมืองนั้นควรนำไปอยู่ในระบบปฏิบัติการที่ควรจะต้องดำเนินการไม่ควรนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- การที่จะมีการยุบหรือเลิกองค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ใช่เรื่องเสียหายอะไร เพราะองค์กรนั้นได้มีการเริ่มต้นและได้ดำเนินการมาแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้วโดยองค์กรนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือการดำเนินการได้

นายไพฑูลย์ นิติตะวัน กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๘ ได้กล่าวสรุปว่า กรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมืองไม่มีความจำเป็นที่ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเนื่องจากการจัดรูปแบบองค์กรต่าง ๆ อีกหลายองค์กรซึ่งเป็นองค์กรที่มีความชัดเจนและปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงขอให้ภารกิจของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเมืองไปอยู่ในส่วนขององค์กรที่ดำรงอยู่และควรนำไปขยายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นให้ครอบคลุมเนื่องจากเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก

องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคและองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

องค์กรคุ้มครองผู้บริโภคนั้น คณะอนุกรรมการเห็นความจำเป็นให้มีการจัดตั้งแต่ในส่วนของรายละเอียดนั้น ควรให้คณะกรรมการวิสามัญปฏิรูปการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้พิจารณาว่า ควรให้มีการจัดตั้งในรูปแบบใด และในส่วนขององค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ซึ่งเป็นองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขอให้ที่ประชุมพิจารณาหลักการไว้ก่อนในส่วนของรายละเอียดนั้น จะได้มีการพิจารณาเพิ่มเติม เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

ในส่วนของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาตินั้น คณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับการบัญญัติในแนวทางเดิม แต่ต้องมีการเพิ่มเติมในส่วนของกรอบอำนาจหน้าที่ให้มีการคุ้มครองในเรื่องของการถือหุ้น การกำกับการถือหุ้น การดำเนินกิจการของสื่อให้ปราศจากการครอบงำของกลุ่มทุนในทางตรงและทางอ้อม เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข่าวสาร โดยให้บัญญัติเป็นหลักการในรัฐธรรมนูญว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้

ในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันนั้นจะสามารถบัญญัติให้เป็นเรื่องของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มีกรรมาธิการแสดงความเห็นดังนี้

- ประเด็นของ กสทช. ในนานาประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรด้านสื่อก็ป้องกันการผูกขาด การใช้สื่อทั้งด้านโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ ในส่วนที่เป็นสาธารณประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การที่จะไปกำหนดให้มืองค์กรใดมาทำหน้าที่ในการควบคุมในส่วนนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับการดำเนินการของแต่ละองค์กรเอง ซึ่งในประเทศอื่น ๆ ที่มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้เรื่องนี้อยู่ในรัฐธรรมนูญ

- ประเด็นของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ควรมีการทบทวนเรื่องภารกิจและบทบาทอำนาจหน้าที่ การที่จะมีคณะกรรมการที่กำกับการสื่อสารสาธารณะในระดับชาตินั้น เห็นว่า ควรมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญต่อไป และประเด็นสำคัญก็คือเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภค ประชาชนต้องได้รับการดูแลในด้านนี้ด้วย

๓.๒ พิจารณารายงานคณะอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๕ พิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนของ ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน (เฉพาะประเด็นที่ยังไม่ได้ข้อสรุป)

นายปรีชา วัชรากัย รองประธานกรรมาธิการ คนที่ห้า ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญ คณะที่ ๕ ได้นำเสนอประเด็นข้อเสนอในภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ซึ่งมีข้อเสนอทั้งหมด ๑๖ ข้อ แยกเป็นข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ๓ ข้อ ข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๑๒ ข้อ ข้อเสนอพรรคการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง ๑ ข้อ ดังนี้

๑. การจำกัดอำนาจ บทบาท ขนาด และการขยายตัวของภาครัฐ

เห็นควรกำหนดแนวทางในการจำกัดอำนาจและปรับลดบทบาทของภาครัฐลง รวมถึงลดการแทรกแซงของภาครัฐในกลไกตลาด คณะอนุกรรมการเห็นว่าไม่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เป็น

เรื่องที่เป็นแนวนโยบายของรัฐอยู่แล้ว ถ้าจะบัญญัติไว้ในกฎหมายก็ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมสามารถขอจัดบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยได้รับการสนับสนุน การกำกับดูแลตรวจสอบและวัดผลสัมฤทธิ์ในการจัดบริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานมีคุณภาพและเป็นธรรมจากภาครัฐ คณะอนุกรรมการเห็นว่าเรื่องนี้ก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้วอยู่ในหมวดสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง

๒. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและนักการเมืองทุกระดับต้องรับผิดชอบพฤติกรรมและจริยธรรมของผู้ติดตาม ที่ปรึกษา และเครือข่ายผู้เกี่ยวข้อง

คณะอนุกรรมการเห็นว่า เรื่องนี้ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. สร้างระบบการถ่วงดุลอำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน

คณะอนุกรรมการเห็นว่า เรื่องนี้เห็นควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔. กำหนดให้มีการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลในภาครัฐ ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน โดยเฉพาะระบบการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และพัฒนาบุคลากรของรัฐ ที่ต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม และมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนตลอดจนปรับปรุงระบบลงโทษทางวินัยให้เป็นธรรมและรวดเร็วขึ้น

๕. กำหนดนโยบายหรือมาตรการให้ดำเนินการตามประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการอย่างจริงจัง เพื่อส่งเสริมพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่าง ๆ ในภาคราชการ ไม่ให้ถูกแทรกแซงได้จากภายนอกเพื่อให้สามารถคัดสรรคนดี มีคุณธรรม และมีสมรรถนะเข้ามารับราชการ

๖. ควรให้ความสำคัญมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ การปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และกลไกในการแต่งตั้งโยกย้ายที่เป็นธรรม เพื่อป้องกันปัญหาการแทรกแซงระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมโครงสร้างของอนุกรรมการสามัญประจำกรมและประจำกระทรวง เพื่อให้บุคคลที่เคยรับราชการที่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับ ซึ่งก็คือ ข้าราชการบำนาญส่วนหนึ่งที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาร่วมเป็นอนุกรรมการให้กำหนดว่าจะต้องเป็นข้าราชการบำนาญมาแล้ว ๑ ปี เพื่อให้ปลอดจากการถูกแทรกแซง และถูกรอรับจากอิทธิพลทางการเมือง

ข้อ ๔ - ๖ คณะอนุกรรมการเห็นว่า ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและต้องแก้ไขกฎหมายระเบียบข้าราชการของข้าราชการในแต่ละประเภทให้บัญญัติสิ่งที่ได้มีการเสนอนี้ลงไปด้วย

๗. ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น จัดให้มีการปรับโครงสร้างแบบบาทราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ประชาชนมีส่วนในการบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเอง สร้างความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของท้องถิ่นและประเทศชาติมากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระงานของส่วนกลาง ภายใต้เงื่อนไขจะไม่กระจายอำนาจมากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้

๘. จัดให้มีการมอบอำนาจตามความพร้อม เพื่อจังหวัดสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ผู้บริหารในส่วนภูมิภาคต้องมีประสบการณ์ความเป็นมืออาชีพ

ข้อ ๗ - ๘ คณะอนุกรรมการเห็นว่า ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ควรบัญญัติไว้ในหมวด ๗ การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

๙. กำหนดให้มีการทบทวนบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ และกลไกการบริหารงาน ขององค์กรภาครัฐให้มีลักษณะเป็นกลุ่มภารกิจ โดยเน้นภารกิจที่แท้จริงของรัฐเท่านั้น เพื่อลดภาระความรับผิดชอบในงานที่ไม่จำเป็น ปรับลดขนาดองค์กร เพิ่มความคล่องตัวในการทำงาน เพิ่มเอกภาพในการตัดสินใจ และประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งสามารถสนองตอบต่อความต้องการที่จำเป็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว

๑๐. ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการโดยให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแล (Supper Board) ผลักดันให้มีการนำระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service : SES) เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลในการสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

คณะอนุกรรมการเห็นด้วยกับข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ควรมีการปรับปรุงกฎหมายตามที่ได้มีการเสนอ ซึ่งหน่วยงานที่จะมีการแทรกแซงมากที่สุด คือ ข้าราชการตำรวจและข้าราชการพลเรือน ดังนั้น จึงควรแก้ไขกฎหมายในส่วนของผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการดังกล่าว

๑๑. กำหนดให้มีการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ในประเด็นการแต่งตั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) และป้องกันการแทรกแซงจากการเมือง เช่น ห้ามการแต่งตั้งผู้แทนจากส่วนราชการไปเป็นคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น

คณะอนุกรรมการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของราชการที่สังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม และมีฐานะเสมือนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ หากไม่สามารถเข้ามาควบคุมในส่วนนี้ได้ก็จะต้องตั้งบุคคลภายนอกและอาจเกิดผลกระทบได้

๑๒. จัดให้มีการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบ หรือวิธีการจ้างให้มีความหลากหลายเปิดกว้างไม่ปิดกั้นโอกาส เพื่อให้สนองตอบกับลักษณะการปฏิบัติงานจริง อันจะทำให้ได้บุคลากรที่ตรงความต้องการของงาน มีคุณภาพสูง สามารถใช้ความรู้ความสามารถได้เต็มศักยภาพ

คณะอนุกรรมการไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้เพราะปัจจุบันมีประเภทของการจัดจ้างมากจนเกินไป ซึ่งเดิมมีข้าราชการกับลูกจ้างแต่ปัจจุบันได้มีการเพิ่มพนักงานราชการเข้ามาอีก และกำลังจะมีองค์กรมหาชน พนักงานองค์กรมหาชน ยิ่งมีการเพิ่มประเภทมากขึ้น ก็จะมีปัญหาเพิ่มขึ้น

๑๓. จัดให้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้มีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น โดยมุ่งที่จะให้ได้มาตรฐานเทียบเท่าสากล และให้มีการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพตรงตามลักษณะงาน

ประเภทวิชาชีพ หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะ ตลอดจนยกระดับระบบค่าตอบแทนและสวัสดิการให้เทียบเท่ากับภาคเอกชน เพื่อให้ข้าราชการมีเกียรติและศักดิ์ศรี ทั้งยังเป็นแรงจูงใจให้คนดี มีคุณธรรมและมีความสามารถเข้ามารับราชการ ขณะเดียวกันก็จะเป็นการลดโอกาสที่จะไปกระทำความผิดหรือทุจริตด้วย

คณะอนุกรรมการเห็นว่า ควรมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรที่ต้องมีการปรับปรุงเรื่องการบริหารภายในแต่ละองค์กร

๑๔. เนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนของประเทศไทย มีจุดเริ่มต้นมาจากที่มาของนักการเมือง ส่วนใหญ่มีอาชีพนักธุรกิจหรือเป็นหุ้นส่วนนักธุรกิจ พ่อค้า โดยมีจุดประสงค์ เพื่อขยายฐานอำนาจทางการค้าของตนเอง เครือญาติ หรือพวกพ้อง เมื่อได้เข้ามาบริหารงานแล้ว มีอำนาจในการปรับย้ายข้าราชการประจำ โดยบังคับให้ปฏิบัติตามความต้องการของตน เป็นผลให้ระบบราชการเสื่อมโทรม ขาดระบบคุณธรรม ข้าราชการจำต้องยอมกระทำตามการสั่งการของนักการเมือง เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มพ่อค้าที่มีสัมพันธ์กับนักการเมือง ในขณะที่เรียกผลประโยชน์กับกลุ่มที่ไม่มีสายสัมพันธ์ แล้วส่งให้นักการเมืองเพื่อรักษาตำแหน่งหรือเพื่อความก้าวหน้า งบประมาณแผ่นดินจึงถูกใช้ไปในทางที่ไม่สมควร เกิดการทุจริตตั้งแต่ระดับนโยบาย มีการใช้นโยบายประชานิยม จัดสรรลงสู่ประชาชนในพื้นที่ที่ฝึกฝैयाของตน เพียงเพื่อให้ตนเองและพรรคการเมืองของตน กลับมาชนะการเลือกตั้งได้ทุกครั้ง โดยไม่มีที่สิ้นสุดการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ครั้งนี้ถือเป็นโอกาสที่ดีในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งสะสมมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยให้ทุกคนในสังคมไทยได้มีโอกาสหันกลับมามองตนเองเพื่อสำรวจความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน นั้น ถือเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวของทุกคน แต่กลับถูกละเลย เพิกเฉยไม่เคยมีการกล่าวถึงเรื่องนี้กันมาก่อน ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องใกล้ตัวที่สุดเรื่องหนึ่ง ซึ่งหากสามารถกำหนดขอบเขตของความสัมพันธ์ให้เกิดความชัดเจน แข็งแกร่ง ในทุกมิติได้ ย่อมเป็นผลดีต่อการบริหารจัดการประเทศไทยเป็นแน่ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับที่ผ่านมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญปี ๕๐ ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนเอาไว้ในลักษณะที่เป็นองค์รวม เพียงแต่ระบุแยกกันตามหมวดหมู่ต่าง ๆ หากข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ทุกคนมีสำนึกและความรู้ ความเข้าใจตัวสิทธิและหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดีแล้ว ก็คงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องนำหัวข้อเรื่องนี้มาพิจารณาและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การบัญญัติไว้ในลักษณะนี้เป็นการสร้างปัญหาความขัดแย้งให้เพิ่มขึ้น เพราะต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะแปลความให้เข้าข้างตนเองโดยไม่เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนไว้เป็นหมวดหมู่หนึ่ง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไว้โดยชัดเจน นักการเมืองดูแลด้านนโยบายในภาพรวม การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ โดยเฉพาะข้าราชการผู้ใหญ่ให้อยู่ในรูปคณะกรรมการพิจารณาและเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้ ประชาชนสามารถเป็นหูเป็นตา ในการสังเกตความโปร่งใส เป็นธรรมแล้วจะทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า ระบบราชการมีการบริหารจัดการที่ดี

๑๕. รัฐต้องกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน โดยไม่แทรกแซง ซึ่งต้องจัดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ข้อเสนอแนะ หรือแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรียกเว้นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง ข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลาง และจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าเป็นผู้ใช้ประโยชน์ นักการเมืองต้องไม่ก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบริหารงานราชการและการตัดสินใจในเชิงนโยบายของส่วนราชการนั้น ๆ ในอันที่จะทำให้เสียหลักของคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินที่พึงมีพึงเป็น โดยกำหนดเป็นกฎหมายต่อไป

๑๖. การจัดการทุจริตคอร์รัปชัน ต้องป้องกันและระงับไม่ให้เกิดการรัฐประหารและระบบอำนาจนิยม เพราะระบบดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบได้ และก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ อันเป็นสาเหตุหลักของการทุจริตคอร์รัปชัน

ในส่วนของข้อเสนอจากประชาชนมีดังนี้

๑. การบริหารข้าราชการ กรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ให้มีการเลือกตั้งจากข้าราชการประเภทนั้น กรรมการมีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ให้ความดีความชอบข้าราชการชั้นนั้น ๆ เว้นแต่ผู้บริหารระดับต้นและระดับสูง ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาอธิการบดีมหาวิทยาลัยเพื่อให้ข้าราชการไม่อยู่ภายใต้อำนาจนักการเมือง

คณะอนุกรรมการเห็นด้วย และควรบรรจุอยู่ในกฎหมายประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการนั้น

๒. การปฏิรูปการบริหารงานบุคคล ควรให้ข้าราชการในท้องถิ่นมีสิทธิ์ ศักดิ์ศรี สวัสดิการเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งข้าราชการท้องถิ่นควรมีระบบสับเปลี่ยน โอน ย้าย แต่งตั้ง และลงโทษระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

คณะอนุกรรมการเห็นด้วย เพราะเป็นเรื่องที่อยู่ในหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการอยู่แล้ว

มีกรรมการแสดงความเห็นดังนี้

- ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติส่วนใหญ่ นั้น สามารถนำเข้าสู่กระบวนการปฏิรูปได้อยู่แล้วไม่จำเป็นต้องส่งมาให้คณะกรรมการพิจารณา และในบางเรื่องต้องนำไปบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องของนโยบายว่าด้วยการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญจริง ๆ ก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น ในเรื่องของจริยธรรมและธรรมาภิบาล ควรต้องมีการแก้ไขในส่วนของกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้วต่อไป

นางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์ เลขานุการกรรมการ กล่าวว่าในระหว่างที่ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการนำความเห็นและมติที่ประชุมคณะกรรมการไปรวบรวมเพื่อนำไปยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นราย มาตราเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณานั้น

หากในส่วนใดมีความเกี่ยวเนื่องกับการพิจารณาของคณะอนุกรรมการชุดใดก็ขอความร่วมมือ คณะอนุกรรมการในการส่งตัวแทนมาร่วมแสดงความเห็นต่อฝ่ายเลขานุการฯ ด้วย เพื่อความละเอียด รอบคอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๑ นายมานิจ สุขสมจิตร รองประธานกรรมการ คนที่สอง และนายมีชัย วีระไวทยะ กรรมการ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในการสื่อสารกับสังคมให้มีความเข้าใจในการทำงานของ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่า ได้มีการหารือกับผู้เชี่ยวชาญและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในเรื่องการทำประชาสัมพันธ์แคมเปญการสร้างภาพเคลื่อนไหว (animation) เพื่อให้สังคม ได้เข้าใจในเรื่องดังกล่าวจึงได้จัดทำแผนเพื่อทำความเข้าใจกับสังคมในการยกร่างรัฐธรรมนูญ คือ

๑. จัดให้มีการพบปะผู้สื่อข่าว เชิญคอลัมนิสต์ ผู้จัดรายการโทรทัศน์ รายการวิทยุ เพื่อขอรับฟัง ความเห็นและข้อเสนอแนะตลอดจนผู้สื่อข่าวต่างประเทศ รวมทั้งทูตานุทูตด้วย

๒. เรื่องการจัดทำสื่อภาพเคลื่อนไหว ยังไม่มีข้อยุติในการพิจารณาเนื่องจากการพิจารณาของ คณะกรรมการในเรื่องสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภายังไม่ยุติ ซึ่งหากมี การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการจนได้ข้อยุติแล้ว ก็จะดำเนินการประสานงานต่อไปได้

๓. เรื่องการอนุญาตให้ผู้สื่อข่าวเข้ามาทำข่าวการประชุมของคณะกรรมการซึ่งที่ประชุมได้กำหนดว่า ให้เริ่มเข้ามาทำข่าวได้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเชิญ สื่อมวลชนทั้งไทยและต่างประเทศเข้ารับฟังการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑) เป็นการเชิญให้สื่อมวลชนทั้งไทยและต่างประเทศเข้าฟังการพิจารณายกร่าง รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ โดยไม่เป็นการรบกวนการทำงานของคณะกรรมการ

๒) คณะกรรมการอนุญาตให้ผู้สื่อข่าวถ่ายภาพได้ทั้งภาพนิ่ง และภาพเคลื่อนไหวเพื่อนำไปประกอบการเสนอข่าวโดยให้ถ่ายภาพในวาระเริ่มแรกของการประชุมในแต่ละวันด้วยเวลาพอสมควร

๓) กำหนดให้สื่อมวลชนเข้าฟังการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อถึงวาระการยกร่าง รัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป เว้นแต่การพิจารณาในบางมาตรา บางหมวด หรือบางภาคที่อาจเป็นความละเอียดอ่อน และยังมีข้อถกเถียงของกรรมการอยู่มาก

๔) คณะกรรมการขอสงวนสิทธิ์ในการอนุญาตให้ถ่ายทอดสดทั้งภาพและเสียงหรือ ถ่ายภาพนิ่งหรือภาพเคลื่อนไหวในระหว่างการอภิปรายของกรรมการ

ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะจัดที่นั่งที่เหมาะสมให้ผู้สื่อข่าว รวมทั้งล่ามภาษาที่ผู้สื่อข่าวต่างประเทศจัดหามาเอง

ในส่วนของการจัดทำข้อมูลการร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะมีการจัดทำเป็นรูปเล่มในลักษณะที่เป็นฉบับย่อและฉบับเต็ม โดยการสนับสนุนจากภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดทำเอกสารและงบประมาณ และในเรื่องการชี้แจงทำความเข้าใจในรัฐธรรมนูญนั้น ควรมีการจัดทีมเพื่อออกสื่อประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจกับประชาชนตามสื่อโทรทัศน์ด้วยเพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้น

ที่ประชุมมอบหมายให้นายปกรณ์ ปรียากร นายคำณูณ สิทธิสมาน นางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์ พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช และนายเชษฐา โทณะวณิก จัดทำสรุปเล่มความเข้าใจในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะให้ประชาชนได้มีความเข้าใจในรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปกระจายออกสู่พื้นที่สาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย เช่น บัมน้ำมันต่าง ๆ ซึ่งนายปกรณ์ ปรียากร ขอให้คณะอนุกรรมการแต่ละคณะจัดส่งเนื้อหาโดยสรุปให้กับคณะทำงานก่อนสิ้นปีเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ ประเด็นการสื่อสารทำความเข้าใจกับสังคมในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น การจัดทำสื่อภาพเคลื่อนไหวหรือหนังสือเพื่อแจกจ่ายนั้นเป็นเรื่องที่ดี ซึ่งในการชี้แจงต่อสังคมและในการสื่อสารทำความเข้าใจนี้ยังคงมีช่องทางอื่นอีกที่สามารถสื่อสารทำความเข้าใจกับสังคมได้ และการจะทำความเข้าใจกับประชาชนในรูปแบบเอกสารนั้นต้องมีความชัดเจนไม่เพียงแค่ออบคำถามของประชาชนเท่านั้น ต้องมีการอธิบายให้สังคมมีความเข้าใจได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้นคืออะไร ตอบข้อข้องใจได้ทุกประเด็นที่มีการแก้ไขหรือมีการปรับเปลี่ยนไปจากของเดิม และต้องมีการชี้ให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจได้โดยง่าย

๔.๒ ที่ประชุมได้มีการหารือกรณีที่กรรมการต้องเดินทางไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือทำกิจกรรมนอกพื้นที่ในต่างจังหวัด ทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ จะถือว่าเป็นการขาดการประชุมหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าไม่จำเป็นต้องทำหนังสือขอลาการประชุม แต่ให้มีการบันทึกว่า กรรมการลาการประชุมเพื่อเดินทางไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยขอให้กรรมการที่จะเดินทางไปรับฟังความคิดเห็นแจ้งให้ฝ่ายเลขานุการทราบล่วงหน้า

๔.๓ นายกฤต ไกรจิตติ เสนอต่อที่ประชุมขอให้ให้มีผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมเป็นคณะทำงานพิจารณามาตรา ๑๕๐ ซึ่งมีศาสตราจารย์สุจิต บุญบงการ รองประธานกรรมการ คนที่สาม เป็นประธาน ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบตามเสนอ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมครั้งต่อไปในวันจันทร์ที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๔๐ นาฬิกา

นายไพรัช สุทธิเจริญ

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการ

นางสาววรินทร์พร ปณีธานธรรม

วิทยากรปฏิบัติการ

นายเฉลิมศักดิ์ ใจขำนิ

วิทยากรปฏิบัติการ

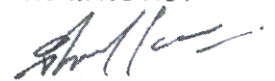
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจบันทึกการประชุม



เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์