

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๓๒๔

วันศุกร์ ที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

| | |
|------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายจรูญ สิมเสถียร | โฆษกกรรมการ |
| ๕. นายอุดม รัฐอมฤต | โฆษกกรรมการ |
| ๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์ | กรรมการ |
| ๗. นางจรี วิจิตรวาทการ | กรรมการ |
| ๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ | กรรมการ |
| ๙. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย | กรรมการ |
| ๑๐. นายธีรชัย ณ นคร | กรรมการ |
| ๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท | กรรมการ |
| ๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์ | กรรมการ |
| ๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์ | กรรมการ |
| ๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ | กรรมการ |
| ๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | กรรมการ |
| ๑๖. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช | กรรมการ |
| ๑๗. นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ | เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๑๘. นายธนาวุฒิ สัจจทอง | เลขานุการกรรมการ คนที่สอง |

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

| | |
|------------------------|---------------|
| ๑. นายศุภชัย ยาวะประภา | (ลาการประชุม) |
| ๒. นายอัษฎพร จารุจินดา | (ลาการประชุม) |

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ แห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเชษฐา โทณะวนิก

หลักสูตรหรือโครงการต่าง ๆ เป็นการแสวงหาความรู้และประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากแก้ไขตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ จะทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโทในหลักสูตรใด ๆ ได้ ซึ่งไม่ตรงตามความมุ่งหมายของร่างมาตรา ๒๒ ที่ไม่ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ารับการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโทในหลักสูตรต่าง ๆ นอกจากหลักสูตรหรือโครงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติให้จัดขึ้นโดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดิน

นางสาวจรรยาพร พงศาพิสฤต อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นำเสนอประเด็นความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประเด็นที่สองว่า ในร่างมาตรา ๒๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง เป็นดังนี้ “การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริม สนับสนุน และให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมเพื่อป้องกันขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน” เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการที่ได้ดำเนินการไว้ และร่วมกับองค์กรเครือข่ายในการดำเนินการด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนดำเนินการส่งเสริมด้านจริยธรรมเพื่อเป็นมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมอยู่แล้ว ดังนั้น องค์กรอิสระซึ่งรวมทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนด

นางสาวจรรยาพร พงศาพิสฤต อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นำเสนอประเด็นความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประเด็นที่สามว่า ในร่างมาตรา ๓๒ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๓๒ วรรคสอง เป็นดังนี้ “ก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ อาจ หารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย” โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑) เนื่องจากการบัญญัติดังกล่าวจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างมาก เพราะเรื่องร้องเรียนมีเป็นจำนวนมากหากต้องมีการประชุมหารือในทุกเรื่องก่อนการให้ข้อเสนอแนะจะเป็นการกำหนดขั้นตอนที่ส่งผลให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนมีความล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาเดือดร้อนในเวลาอันควร

๒) หากกำหนดให้ต้องมีการประชุมหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกกรณี จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเป็นอิสระ โดยไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า การเสนอให้แก้ไขถ้อยคำจากคำว่า “ต้อง” เป็นคำว่า “อาจ” ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่ต้องการหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในทุกเรื่อง แต่จะมีการหารือเป็นรายกรณีไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตามความมุ่งหมายของร่างมาตรานี้ต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรคงคำว่า “ต้อง” ไว้ และแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๒ เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าโดยทางใด ไม่ว่าจะมิผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริง หรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

ก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง **ผล** โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามระเบียบที่ออกตามมาตรา ๒๔ (๒) ก็ได้”

นางสาวจรรยาพร พงศาวิสิฏ์ อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นำเสนอประเด็นความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นที่สี่ว่า ในร่างมาตรา ๔๙ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง โดยตัดความว่า “ในการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง ประกอบด้วย” ออกโดยมีเหตุผล ดังนี้

๑) เนื่องจากจะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมงบประมาณ อันเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระ จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑

๒) ขัดกับหลักสากลของการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระทั้งด้านงบประมาณและการบริหารจัดการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นควรให้ตัดเรื่องการเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีออก เพื่อให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งมีประเด็นใกล้เคียงกับความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานกรรมการสอบถามว่า หากตัดเรื่องการเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีออกแล้วให้องค์กรอิสระเป็นผู้กำหนดงบประมาณรายจ่ายเอง หากองค์กรอิสระเสนองบประมาณที่มากเกินไป ความจำเป็นจะดำเนินการอย่างไร

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ชี้แจงว่า ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญผู้ชี้แจงว่า คณะรัฐมนตรีมีกระบวนการตรวจสอบในเรื่องงบประมาณ ทำให้องค์กรอิสระไม่อาจเสนองบประมาณรายจ่ายมากเกินไปจนจำเป็น

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเสนองบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้ต่อคณะรัฐมนตรีผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง ประกอบด้วย”

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ กล่าวว่า ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้มีการกำหนดให้ต้องพิจารณาผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย จะส่งผลอย่างไรหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า แม้ไม่ได้บัญญัติไว้ในทางปฏิบัติหน่วยงานต่าง ๆ ก็ควรต้องนำผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปประกอบการพิจารณาในการเสนองบประมาณรายจ่ายด้วย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า หากไม่ได้บัญญัติให้นำผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาประกอบการพิจารณาด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ อาจทำให้เกิดความลักลั่นได้ ดังนั้น จึงเสนอให้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งผลการตรวจสอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงบประมาณที่จะต้องดำเนินการในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ให้กำหนดเพิ่มหลักการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งผลการตรวจสอบไปยังสำนักงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรอิสระไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

นางสาวจรรยาพร พงศาสิทธิกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นำเสนอประเด็นความเห็นของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินประเด็นที่ห้าว่า ในร่างมาตรา ๖๐ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๖๐ เป็นดังนี้ “มาตรา ๖๐ บรรดาระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการบริหารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” เพื่อให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเพิ่มเติมว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และ” เนื่องจาก

ประเด็นที่สอง ตั้งคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมาตรา ๓๓ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่อาจดำเนินการ และไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรี แต่หากเกิดกรณีคณะรัฐมนตรีมีความเห็นไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน อันจะเป็นเหตุให้ส่งผลเสียหายร้ายแรงและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กรได้ จึงเห็นควรกำหนดมาตรการหรือกลไกการพิจารณาโดยให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี เพื่อหาข้อยุติดังกล่าวก่อนดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการบูรณาการการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่สาม ให้มีการบัญญัติมาตรการคุ้มครองผู้ตรวจการแผ่นดินว่าไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง ดังที่เคยบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

ประเด็นที่สี่ ให้มีการบัญญัติมาตรการคุ้มครองผู้ให้ถ้อยคำหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานอื่นที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัย แล้วแต่กรณี ดังที่เคยบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลภายนอกและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ถ้อยคำหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานอื่นที่เกี่ยวข้อง ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ข้อเสนอในประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวให้แก่ผู้ร้องเรียนภายในระยะเวลา ๓๐ วัน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อให้สามารถไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเป็นส่วนรวมนั้น ไม่สามารถกำหนดเพิ่มได้เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับศาล ส่วนข้อเสนอประเด็นที่สอง กลไกการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ คือการหารือร่วมกัน ดังนั้น การให้ตั้งคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีผลในทางบังคับนั้นจึงไม่สมควร ส่วนข้อเสนอประเด็นที่สาม หากผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนข้อเสนอประเด็นที่สี่ ผู้ที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินและกระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว

ในการนี้ นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาร่างมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ความว่า “มีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยเสนอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นความว่า “มีผู้กระทำการอัน **ไม่มี**ชอบด้วยกฎหมาย”

นางสาวอนิษา เกษมสันต์ ณ อยุธยา อนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๑ ใช้ความว่า “ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

นอกจากนี้ นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ ยังได้หารือต่อที่ประชุมว่า ร่างมาตรา ๑๙ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน มีเนื้อหาที่แตกต่างกับมาตรา ๑๗ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่มีเสียง

เท่ากันให้ประธานคณะกรรมการสรรหาออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนด” จึงควรปรับปรุงแก้ไขความในร่างมาตรา ๑๙ หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากกำหนดเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงกำหนดความในวรรคสองเพื่อให้ผู้ร้องขอต้องแสดงหลักฐานตามวรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อาจปรับปรุงความในวรรคสองให้เหมาะสมได้

นางสาวจรรยาพร พงศาวิสุทธิ์ อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอแก้ไขความในวรรคหนึ่ง ของร่างมาตรา ๑๙ เป็นดังนี้ “เมื่อมีผู้ร้องขอโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้ตรวจการแผ่นดินผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๘ (๒) หรือ (๓) ให้เลขาธิการวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อประธานกรรมการสรรหาภายในห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ และให้คณะกรรมการสรรหาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็วในการวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมาก ในกรณีที่มีเสียงเท่ากันให้ประธานคณะกรรมการสรรหาออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด”

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง กล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๑๗ วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่กำหนดในลักษณะว่า ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุดตั้งบุคคลมาทำหน้าที่เป็นกรรมการการเลือกตั้งชั่วคราวให้ครบเจ็ดคนนั้น อาจมีเนื้อหาขัดแย้งกับมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญ

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดชัดเจนว่า “ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม ถ้ามีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้นำความในมาตรา ๒๑๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๗ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีเนื้อหาที่เหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปรับปรุงเนื้อหาในร่างมาตรา ๑๙ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และตรวจทานความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งฉบับ

ต่อจากนั้น ที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ร่างมาตรา ๒๘ เป็นต้นไปสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๒๘

“มาตรา ๒๘ ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างใดหนึ่งอย่างหนึ่งใดดังต่อไปนี้

(๑) เคยเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลอื่นหรือเคยเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งเคยพิจารณาวินิจฉัยในคดีหรือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีที่ขอให้วินิจฉัยนั้นมาก่อน

(๒) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภรรยา หรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

(๓) เคยให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นในฐานะ**ผู้ขัดขวาง**เป็นพยานโดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ในคดีในศาลอื่นซึ่งพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวกับคดีที่ขอให้วินิจฉัยนั้นมาก่อน เว้นแต่การรู้เห็นเหตุการณ์อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานใน**เคยมมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาคดี**กระบวนการ**ทวงหนี้**บัญญัติตรารัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย **หรือเคยแสดงความคิดเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณวุฒิเป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีข้อนี้**

(๔) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน

(๕) มีหรือเคยมีคดี**อยู่ในระหว่างคดีพิจารณาคดี**ที่ตุลาการนั้นเอง สามมี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พินาศกับคู่กรณี สามมี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

สามมีหรือภริยาตามวรรคหนึ่งหมายความว่ารวมถึงผู้ที่อยู่ร่วมกันฉันท์สามมีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๒๘ ค้างการพิจารณาจากการประชุมครั้งที่แล้วในประเด็นเหตุคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในร่างมาตรานี้ได้นำเหตุคัดค้านมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยตัดเรื่องผลประโยชน์ได้เสียในคดีออก อย่างไรก็ตาม เห็นว่าเรื่องการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาเป็นกรณีไป เช่น ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเรื่องผลประโยชน์ก็ไม่ควรให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิและเสรีภาพอาจมีส่วนได้เสียในเรื่องผลประโยชน์ อาทิ กรณีการยุบพรรคการเมือง ก็อาจให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้

นายอภิวัฒน์ คงชาติ อนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เรื่องเหตุคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้นำมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยตัดเรื่องผลประโยชน์ได้เสียในคดี การเป็นทนายความให้กับคู่ความ และการเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้ ออก

ประธานกรรมการสอบถามว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องสอบถามมายังศาลรัฐธรรมนูญ และปรากฏว่าบุคคลในคณะรัฐมนตรีบางคนมีความสัมพันธ์กับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เช่น เป็นภริยาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะถือเป็นเหตุแห่งการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญท่านนั้นหรือไม่ ทั้งนี้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหนังสือสอบถามไปยังสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญว่าเหตุใดร่างมาตรา ๒๘ จึงไม่นำเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในกรณีที่ผู้พิพากษามีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดี กรณีที่ผู้พิพากษาเคยเป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว และกรณีที่ผู้พิพากษาเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มากำหนดไว้ในร่างมาตรา ๒๘ และเสนอให้รอการพิจารณาร่างมาตรานี้

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ เสนอแก้ไขความในร่างมาตรา ๒๗ วรรคสอง เป็นดังนี้ “ในกรณีที่มิใช่ข้อผิดพลาดหรือบกพร่องทางวิธีพิจารณาเกิดขึ้น ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่กรณีที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. รอการพิจารณาร่างมาตรา ๒๘

๒. แก้ไขร่างมาตรา ๒๗ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๗ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณี^๑ขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องทางวิธีพิจารณาเกิดขึ้น ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่กรณีที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้อง ดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม”

มาตรา ๒๙

“มาตรา ๒๙ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘ ตุลาการอาจถูกคัดค้านด้วยเหตุอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาหรือวินิจฉัยเสียความยุติธรรมไป”

ประเด็นการพิจารณา

นายอภิวัฒน์ คงชาติ อนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๒๙ มีเนื้อหาเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและเป็นไปตามข้อสังเกตของคณะอนุกรรมการศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๙ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๐

“มาตรา ๓๐ เมื่อมีเหตุที่จะคัดค้านอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ เกิดขึ้นแก่ตุลาการคนใดในเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย

(๑) ตุลาการนั้นเองจะแถลงต่อศาลแสดงเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้าน แล้วขอถอนตัวออกจากการพิจารณาคดีนั้น

(๒) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยกข้อคัดค้านขึ้นอ้างโดยทำเป็นคำร้องคัดค้านยื่นต่อศาลก่อนมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาด”

ประเด็นการพิจารณา

นายอัครเดช คนชื่อ เลขานุการอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ชี้แจงว่า มีผู้เสนอความเห็นว่า ควรกำหนดให้มีบทรองรับการกระทำใดๆ ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถูกคัดค้าน ว่าการดำเนินการของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ดำเนินการไปก่อนมีคำร้องคัดค้านนั้นย่อมสมบูรณ์ไม่เสียไป เว้นแต่ศาลจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๐ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓๑

“มาตรา ๓๑ ในการยื่นคำร้องคัดค้านตุลาการตามมาตรา ๓๐ (๒) ต้องระบุเหตุที่จะคัดค้านอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง การคัดค้านตุลาการที่พิจารณาวินิจฉัยในเรื่องใดมากกว่าหนึ่งคน ให้คู่กรณีจัดทำเป็นคำร้องแยกเป็นรายตุลาการ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๓๑ โดยไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๐๕ นาฬิกา

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์