

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๒๕๖

วันพุธ ที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

| | |
|-------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอภิชาติ สุจริตกุล | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายวรวิทย์ สิงห์เสณี | 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 ทัศนพิภพ | กรรมการ |
| ๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ | กรรมการ |
| ๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภา | กรรมการ |
| ๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา | กรรมการ |
| ๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช | กรรมการ |
| ๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ | เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง |

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

| | |
|-------------------------|---------------|
| ๑. นายอมร วาณิชวิวัฒน์ | (ลาการประชุม) |
| ๒. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง | (ลาการประชุม) |

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งฟุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นางสาววิลาวรรณ รำริน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวศุภัทธา เชื้อรอด

๒. นางชื่นสมน นิวาทวงษ์

๓. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางสาวสุจิตตา มโหธร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

๒. นายวิชัยพล ฉวีวรรณ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๒๕๕ วันอังคาร ที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๐ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ก่อนเริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง รายงานผลการเข้าร่วมประชุมแม่น้ำสามสาย ดังนี้

จากการเข้าร่วมประชุมแม่น้ำสามสาย ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ที่ประชุมให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่อง การปฏิรูปประเทศ ในประเด็นการดำเนินการปฏิรูปพบว่า แต่ละองค์กรได้ดำเนินการปฏิรูปไปตามแนวทางที่ แต่ละองค์กรกำหนดไว้ จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าเรื่องใดได้ดำเนินการปฏิรูปไปแล้วบ้าง หรือเรื่องใดยัง ไม่ได้ดำเนินการปฏิรูป ดังนั้น ที่ประชุมแม่น้ำสามสายจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งเพื่อติดตามและ รวบรวมประเด็นของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคณะทำงานชุดดังกล่าวมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเรื่องใด ดำเนินการปฏิรูปไปแล้วบ้าง และเรื่องใดที่ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูป เพื่อประโยชน์ในการกำหนดกรอบ แนวทางในการดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ เสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศ โดยเสนอให้มีการปฏิรูปด้านกฎหมายเป็นหลัก รวมถึงมีการเสนอให้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเร่งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิบฉบับให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมแม่น้ำสามสายเห็นว่าแนวทางการปฏิรูปที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนั้น ควรยึดกรอบแนวทางการปฏิรูปตามที่ บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในกรณีที่มีการเสนอให้เร่งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญทั้งสิบฉบับให้แล้วเสร็จโดยเร็ว นั้น ขณะนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิบฉบับอย่างต่อเนื่อง แต่เหตุที่ไม่สามารถเสนอ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญ ยังไม่ประกาศใช้บังคับ ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ต่อเมื่อร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับแล้ว

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง แจ้งต่อที่ประชุมว่า สืบเนื่องจากที่ประชุม ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษ ที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บัดนี้ คณะอนุกรรมการ ได้ดำเนินการแก้ไขในส่วนของบทกำหนดโทษเสร็จแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดโทษไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมืองสามารถบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติอัตราโทษให้มีความ สอดคล้องกับอัตราโทษที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาก็ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการต้องพิจารณา ให้รอบคอบในประเด็นการกระทำความผิดบางประการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ซึ่งการกระทำความผิดบางประการต้องบัญญัติบทกำหนดโทษ ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ให้ครบถ้วนด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. สอบถามว่า เมื่อพิจารณาถึงบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จะบัญญัติโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำที่ถือเป็นความผิดตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง โดยไม่ได้บัญญัติบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือการเพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙๘ (๑๑) ของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ บัญญัติถึงกรณีบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้ กล่าวคือ เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษา

ถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งไว้ ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการความผิดฐานทุจริตในการเลือกตั้ง ศาลก็จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น การกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลในการลงโทษเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการบัญญัติบทกำหนดโทษในฐานความผิดทุจริตการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น ต้องมีบทบัญญัติกำหนดโทษที่ระบุถึงการกระทำผิดว่าเป็นความผิดตามมาตราใดบ้างที่ต้องบัญญัติให้เป็นความผิดฐานทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อเป็นแนวทางให้ศาลใช้ในการพิจารณาลงโทษได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

นายชาติชาย ฌ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน แจ้งต่อที่ประชุมว่า คณะอนุกรรมการได้เตรียมแผนงานในการจัดโครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งจะจัดในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐ โดยมีการประสานงานกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้การจัดสัมมนาในครั้งนี้เกิดประโยชน์มากที่สุด และหารือที่ประชุมว่า เนื่องจากที่ผ่านมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีกลไกในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยร่วมมือกับสำนักงานสถิติแห่งชาติในการสำรวจความคิดเห็น ดังนั้น ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ควรให้สำนักงานสถิติแห่งชาติช่วยดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจะนำมาจากประเด็นต่างๆ ที่เสนอโดยคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีความเหมาะสมหรือไม่

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ในขั้นนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีกลไกที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นการรับฟังในวงจำกัดก่อน เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นวงกว้างนั้น ประชาชนอาจไม่เข้าใจคำถามบางประเด็น โดยเฉพาะประเด็นคำถามที่มีลักษณะเป็นเทคนิคในการร่างกฎหมาย ซึ่งประชาชนทั่วไปอาจไม่มีความเข้าใจในคำถาม

นายชาติชาย ฌ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ชี้แจงว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นการรับฟังในวงจำกัดนั้น ที่ผ่านมาคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้จัดรับฟังความคิดเห็นเป็นการจำกัดวงของการรับฟังความคิดเห็นอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หากคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดมีความประสงค์ให้มีการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นในวงจำกัดเฉพาะกลุ่มที่มีความรู้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับก็สามารถที่จะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังมีกลไกการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีการทำโพลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกลไกในการรับฟังความคิดเห็นอีกหนึ่งช่องทางหนึ่ง ซึ่งหากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจะได้ประสานงานกับสำนักงานสถิติแห่งชาติเพื่อดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่ควรมอบหมายให้สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็น

ในบางประเด็น ผลของการสำรวจอาจไม่ตรงกับแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับก็ได้ ดังนั้น ในขั้นนี้จึงไม่ควรให้สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. กล่าวว่า ในกรณีประเด็นคำถามที่จะใช้ในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ขอหารือที่ประชุมว่า คณะอนุกรรมการสามารถจะกำหนดประเด็นคำถามว่าควรให้มีการลงทะเบียนของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าหรือไม่ เนื่องจากคณะอนุกรรมการมีข้อกังวลว่า หากใช้คำถามในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการขัดกับมาตรา ๙๕ ของร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๙๕ ของร่างรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ กล่าวคือ มาตรา ๙๕ (๓) บัญญัติว่า “(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง” ดังนั้น คณะกรรมการจะบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ผู้ที่มิคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๙๕ (๓) จะต้องมาลงทะเบียนล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งนั้นๆ ได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจะบัญญัติหลักการดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเป็นการสร้างเงื่อนไขเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการตัดสิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สิ่งที่ควรพิจารณา คือ ควรจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งหรือไม่ ทั้งนี้ เห็นว่าไม่ควรให้มีการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง เพราะอาจทำให้เกิดการทุจริต และทำให้วันเลือกตั้งไม่เป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรซึ่งอาจขัดกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๒ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเคยมีการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่ทั้งนี้การนับคะแนนจะนำมานับในวันเลือกตั้งจริง จึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกตั้งหลายวัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งอาจเป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งมากกว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน จึงเห็นว่าการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งไม่มีความจำเป็น

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ชี้แจงว่า เพื่อป้องกันการทุจริตจึงได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายว่า จะต้องมีการแจ้งความประสงค์ก่อนที่จะมาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งล่วงหน้า ดังนั้น หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความห่วงใยถึงปัญหาการทุจริต อาจกำหนดเพิ่มเติมในเรื่องเหตุในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งล่วงหน้าว่าต้องเป็นเหตุจำเป็นไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้กำหนดโทษกรณีไม่ได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไว้ ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งจึงไม่มีความจำเป็น นอกจากนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญนี้การนับคะแนนจะเป็นการนับรวมคะแนนทั่วประเทศ การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งจึงอาจส่งผลกระทบต่อการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดสามารถ

กระทำไม่ได้หากได้มีการแจ้งความจำนงไว้ล่วงหน้ากับนายทะเบียนและไปลงคะแนนตามเขตเลือกตั้งที่กำหนด เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นด้วย และสอบถามว่าการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งมีที่มาอย่างไร

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๗๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งถือเป็นการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง จึงได้มีการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งขึ้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งจึงไม่มีความจำเป็น ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสอง บัญญัติให้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวัน เวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้” เมื่อการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตั้งข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งต้องใช้เวลาในการส่งบัตรเลือกตั้งมายังหน่วยที่มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิลงคะแนนซึ่งอาจต้องใช้เวลาอย่างน้อยเจ็ดวันทำการ ดังนั้น การทำให้วันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรจึงเป็นไปได้ยาก

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการเลือกตั้งล่วงหน้าอาจก่อให้เกิดปัญหาในการเลือกตั้ง จึงขอตัดประเด็นการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ข้อ ๒.๒ การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง ควรมีหรือไม่อย่างไร ข้อ ๒.๓ การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง ควรมีหรือไม่อย่างไร และข้อ ๒.๔ การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้านอกราชอาณาจักร ออก เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้า

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องการให้นับคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้ง ดังนั้น ในประเด็นการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. จึงควรตัดประเด็นข้อ ๓.๓ การนับคะแนนเลือกตั้ง ควรมีบัตรลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งหรือควรนำบัตรลงคะแนนมานับรวมกัน ณ สถานที่ใดที่หนึ่งในเขตเลือกตั้งนั้น ออกด้วย

จากนั้นที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ร่างมาตรา ๑๐ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๐

“มาตรา ๑๐ ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกภายใต้ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

ประเด็นการพิจารณา

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ในการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่าเรื่องการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. มีกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ทั้งมาตรา ๒๐๔ มาตรา ๒๐๕ มาตรา ๒๐๖ และมาตรา ๒๑๗ มีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะนำมาบัญญัติรวมไว้ในร่างมาตรา ๑๐ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนี้ ความในร่างมาตรา ๑๔ วรรคเจ็ด มีความเกี่ยวเนื่องกับร่างมาตรา ๑๐ ควรนำความดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๑๐ ด้วยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๔ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำไปตรวจทานอีกครั้งหนึ่งโดยให้ใช้หลักเดียวกับที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๕

“มาตรา ๑๕ ให้กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภาเมื่อรับเข้าตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๙๙ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง จะเปิดเผยได้แต่เฉพาะกรณีที่ต้องดำเนินการตามวรรคสาม หรือเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรณีที่เจ้าของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย ซึ่งในกรณีนี้ ให้ประธานวุฒิสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีของบุคคลตามวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบัญญัติความในวรรคสองอาจไม่ถูกต้อง เพราะในขณะที่กรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้อื่นเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่กรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่เปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน ทั้งนี้ เห็นว่าการให้เปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยละเอียดในแต่ละรายการเป็นการละเมิดสิทธิและอาจทำให้ผู้ที่ถูกเปิดเผยตกอยู่ในอันตรายได้

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และควรมีการแจงรายละเอียดเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเป็นมาตรการหนึ่งในการปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองย่อมทราบว่าต้องมีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ (๓) บัญญัติว่า “กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” กำหนดให้เปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน แต่ไม่ได้กำหนดให้เปิดเผยรายละเอียดบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จึงควรให้เป็นไปตามที่กำหนด

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนกับบุคคลอื่นที่ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเท่าเทียมกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ดังนั้น กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและควรให้มีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๖

“มาตรา ๑๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง

การกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงการเข้าชื่อกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะกรรมการไต่สวนและบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญา รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับ

ว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความในวรรคสองหมายความว่าอย่างไร

นางชื่นสมน นิวาทวงษ์ ประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๖ นำมาจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๖ บัญญัติหลักการซ้ำกับหมวด ๔ ว่าด้วยการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ตั้งข้อสังเกตว่า ร่างมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ความว่า “จูงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ใช้ถ้อยคำไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า “จูงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” จึงควรแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติกรรมการ ป.ป.ช. จะได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่มีความสำคัญเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะกรรมการไต่สวนเป็นคดีต่อศาลจำนวนมาก ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะกรรมการไต่สวนควรได้รับความคุ้มครอง และการฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. ตามร่างมาตรา ๑๖ โดยเฉพาะความผิดฐานจูงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ควรจำกัดให้เฉพาะบุคคลที่ระบุไว้ตามร่างมาตรา ๑๖ มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด หรือให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลโดยตรงได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรจำกัดให้เฉพาะบุคคลที่ระบุไว้ตามร่างมาตรา ๑๖ มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด เนื่องจากหากให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลโดยตรงได้ด้วย ผู้ถูกกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลความผิดส่วนใหญ่จะฟ้องกลับกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้กรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

นางชื่นสมน นิวาทวงษ์ ประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ชี้แจงว่า กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่หากกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจูงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำหนดให้คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ให้ศาลอื่นรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น หากกรรมการ ป.ป.ช. ถูกฟ้องคดีว่ากระทำความผิดตามร่างมาตรา ๑๖ ต่อศาลอื่น ต้องโต้แย้งว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจ ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน จริยธรรมอย่างร้ายแรงซึ่งต้องฟ้องคดีต่อศาลฎีกา

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง มุ่งที่จะคุ้มครองบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดี เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้การฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นกัน

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การฟ้องคดีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดี เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่อยู่ในฐานะผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง อาจมุ่งหมายที่จะคุ้มครองกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ให้ถูกฟ้องคดีในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานหรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับการ กระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าจงใจ ใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ควรกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคดีต่อศาลได้ ทั้งนี้ ต้องกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้กระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหลักการ เช่นเดียวกันว่าการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของ ทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด ดังกล่าว

นายภัทรธำ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๖ มีฐานความคิดจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบการกระทำทุจริตของ องค์กรที่มีอำนาจ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีถูกฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ประธานกรรมการกล่าวว่า การคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากจนเกินสมควร อาจทำให้ ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากไม่สามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๖

มาตรา ๑๗

“มาตรา ๑๗ เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

(๒) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๓) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดการณตามที่ถูกกล่าวหา และมีใช้กรณีตาม (๒) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติความให้ซ้ำซ้อนกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๗ อาจมีหลักการซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น อาจตัดความในร่างมาตรา ๑๗ ออกทั้งหมดได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๘

“มาตรา ๑๘ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรบัญญัติให้สอดคล้องกับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๘

ส่วนที่ ๒ หน้าที่และอำนาจ

“ส่วนที่ ๒

หน้าที่และอำนาจ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบข้อเสนอสืบที่ ๒ หน้าทีและอำนาจ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๙

“มาตรา ๑๙ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือประพฤตินมิชอบ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือประพฤตินมิชอบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์แห่งการใต้สวนและวินิจฉัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๔) กำหนดให้มีการใต้สวนสาธารณะในการใต้สวนข้อเท็จจริงเรื่องที่มีลักษณะความผิดร้ายแรงและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๕) สอบสวนในกรณีที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติ หรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมาธิการ หรือคณะรัฐมนตรี ดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔

(๖) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินการเปิดเผยบัญชี และเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว หรือดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๗) กำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพ รายงานธุรกรรมทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๘) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๙) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(๑๐) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควบคุม ดูแล และกำกับติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งบูรณาการงบประมาณและแผนงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการทุจริต เกี่ยวกับการกำหนดหลักสูตรการศึกษา

(๑๑) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๒) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา หรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

(๑๓) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูงหรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป

(๑๔) แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไตสวนหรือพนักงานไตสวนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ โดยประกาศราชกิจจานุเบกษา หรือมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไปให้หัวหน้าพนักงานไตสวนหรือพนักงานไตสวน ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๑๕) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๖) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(๑๗) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีตามที่เห็นสมควรหรืออาจส่งเรื่องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปรับไปดำเนินการก็ได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) และ (๓) ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้หัวหน้าพนักงานไตสวน พนักงานไตสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ สอบสวน เบื้องต้น แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือไตสวน สำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน หรือผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ด้วย

ในการไต่สวนและวินิจฉัยตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวินิจฉัยความผิดทางอาญา ทางวินัย หรือทั้งทางอาญาและทางวินัย ได้ในทุกฐานความผิดหรือบทอาตราที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (๑) (๒) (๓) และ (๖) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ สอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดก็ได้

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกใช้บังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่มีผลเป็นการทั่วไป ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า การไต่สวนสาธารณะตามความใน (๔) หมายความว่าอย่างไร

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งแจ้งว่า ความใน (๓) เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (UNCAC) ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีการดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยตามความใน (๓) แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับความใน (๔) นำมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ เช่นเดียวกัน โดยการไต่สวนสาธารณะเป็นรูปแบบการไต่สวนที่นิยมใช้ในกรณีมีเหตุพิเศษอันหนึ่งอันใดเป็นการเฉพาะ โดยมีการรับฟังพยานหลักฐานและการพิจารณาที่เปิดกว้างต่อสาธารณะมากกว่ากรณีทั่วไป เช่น ประชาชนหรือองค์กรทั่วไปอาจยื่นพยานหลักฐานและสามารถฟังคำให้การในการพิจารณาคดีได้ ซึ่งหลักการทั่วไปจะเหมือนกับการไต่สวนปกติ แต่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการไต่สวนได้ ทั้งนี้ การไต่สวนสาธารณะเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ประชาชนเกี่ยวกับหลักในการไต่สวนคดี ซึ่งจะนำมาใช้เฉพาะกรณีเรื่องที่มีลักษณะความผิดร้ายแรงและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น อีกทั้งการจะนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ได้ ต้องเป็นกรณีที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดี และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีความพร้อมในการดำเนินการด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า การนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ มาบัญญัติเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาให้รอบคอบว่า อนุสัญญาดังกล่าวกำหนดให้รัฐภาคีต้องนำบทบัญญัติในอนุสัญญาไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในหรือไม่ และการจะนำอนุสัญญาระหว่างประเทศมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในต้องพิจารณาวัฒนธรรมของประเทศประกอบด้วย

นางชิ้นสมน นิวาทวงษ์ ประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งแจ้งว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บัญญัติเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้โดยตรง แต่ในข้อ ๑๐ ว่าด้วยการรายงานต่อสาธารณะกำหนดว่า “โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการต่อต้านการทุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นทั้งปวง

โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนเพื่อเพิ่มพูนความโปร่งใส ในการบริหารปกครองของรัฐ รวมถึงกระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐในกรณีที่เหมาะสม มาตรการเช่นว่า นอกจากประการอื่นแล้ว อาจรวมถึง

(ก) การรับเอากระบวนการและข้อบังคับเพื่อให้สาธารณชนทั่วไปได้รับข้อมูลในกรณีที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร กระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองของรัฐ และโดยคำนึงถึงอย่างเป็นธรรมในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าวินิจฉัย และการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน

(ข) การทำให้กระบวนการบริหารปกครองง่ายขึ้นในกรณีที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนในการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในดำเนินการตัดสินใจ และ

(ค) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งอาจรวมถึงการรายงานเป็นระยะในเรื่องความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตในการบริหารปกครองของรัฐ”

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง กล่าวว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อ ๑๓ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคม กำหนดว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมภายในขอบเขตวิธีการของตนและโดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ นอกจากภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่น ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต” ทั้งนี้ อนุสัญญาดังกล่าวไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องบัญญัติเรื่องการไต่สวนสาธารณะในกฎหมายภายในของตนแต่อย่างใด

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด เพียงแต่เสนอมาตรการและกลไกการป้องกันและต่อต้านการทุจริตซึ่งรัฐภาคีสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นกฎหมายได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ แต่รัฐภาคีอาจดำเนินการเผยแพร่หลักการไต่สวนคดีทุจริตแก่สาธารณชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจแนวทางการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการพิจารณาคดีทุจริต และสอบถามว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อใดที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำนอกราชอาณาจักรไทย

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ชี้แจงว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อ ๑๖ ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ กำหนดว่า “๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการให้ค้ำประกันสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับ

เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใด ที่มีควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ เช่น ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนาซึ่งการเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ ที่มีควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นกระทำการหรือ ละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๙ (๓) กำหนดเนื้อหาแตกต่างไปจากที่อนุสัญญา สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อ ๑๖ ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศ กำหนดไว้ ทั้งนี้ ความในอนุสัญญาข้อ ๑๖ หมายถึง หากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ให้ เสนอว่าจะให้ หรือสัญญาว่าจะให้สินบน หรือเรียก หรือรับสินบนจากประเทศไทย ถือเป็นความผิดอาญาฐานกระทำการทุจริตในกฎหมายไทยด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายไทยโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำ ความผิดอยู่แล้ว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) ส่วนใหญ่ไม่นำมาใช้กับการ ไต่สวนการทำความผิดทางอาญา ทั้งนี้ ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) จะนำเรื่องการไต่สวนสาธารณะมาใช้เพื่อตรวจสอบการกระทำหรือมาตรการของรัฐที่ได้กระทำลงไปแล้วว่า มีความเหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีความแตกต่างระหว่างการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry) และการสืบสวนคดีทางอาญา (criminal investigation) โดยการไต่สวนสาธารณะ ไม่สามารถนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดฐานหนึ่งฐานใดได้ แต่การสืบสวนคดีทางอาญานำไปสู่การ จับกุมผู้กระทำความผิดฐานหนึ่งฐานใดได้ ซึ่งเดิมคำว่า “การไต่สวนสาธารณะ” ในประเทศไทย ใช้คำใน ภาษาอังกฤษว่า “public hearing” ภายหลังมีการศึกษาวิจัยพบว่า คำว่า “public hearing” โดยปกติจะ ใช้ในระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ขณะที่คำว่า “public inquiry” จะใช้ในระบบกฎหมายของ ประเทศภาคพื้นยุโรป โดย “public inquiry” ส่วนใหญ่จะใช้สำหรับการไต่สวนเรื่องสำคัญ ๆ ที่ต้องมีการ ตรวจสอบให้รอบคอบ เช่น การสร้างโรงไฟฟ้า หรือการสร้างเขื่อน เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อมีปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณาในระบบรัฐสภาของประเทศ สหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่จะใช้การไต่สวนสาธารณะเพื่อรับฟังความเห็นของบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับปัญหานั้น แต่การนำวิธีการไต่สวนสาธารณะมาใช้เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงในบางกรณีอาจขัดต่อหลักสากล เนื่องจาก เป็นการเปิดเผยตัวผู้ถูกกล่าวหาให้สาธารณชนรับทราบตั้งแต่เริ่มการไต่สวนคดี ทั้งที่บุคคลดังกล่าวอาจไม่ใช่ ผู้กระทำความผิดก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวคิดของการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามร่างมาตรา ๑๙ ถือเป็นเรื่องที่น่ากังวลพอสมควร เนื่องจากไม่ได้มุ่งเน้นที่จะสร้างมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แต่กลับมุ่งเน้นขยายขอบเขตของหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ได้มากที่สุด

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ชี้แจงว่า การไต่สวนสาธารณะได้บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมไว้ในร่างมาตรา ๖๓ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีหลักการว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อาจกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด โดยพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในเรื่องความร้ายแรงของลักษณะความผิดและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของการเปิดเผยสู่สาธารณะ และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและผลกระทบต่อรูปคดี

ประธานกรรมการกล่าวว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องบัญญัติเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้ในกฎหมายภายใน เพียงแต่ให้รัฐภาคีเปิดเผยผลการสอบสวนคดีเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตให้ประชาชนได้รับทราบ หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำการทุจริต ซึ่งกรณีดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า คำว่า “public hearing” หมายถึง การเปิดเผยข้อเท็จจริงต่อสาธารณะ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการพิจารณาคดีในศาลที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ยกเว้นเป็นการพิจารณาคดีในทางลับ โดยศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้อย่างเต็มที่ และประชาชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยแบ่งกลุ่มความเห็นออกเป็นสองฝ่ายและทำการอภิปรายเพื่อหาข้อยุติในประเด็นต่าง ๆ สำหรับคำว่า “public inquiry” หมายถึง การสืบสวนสอบสวนที่เปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้สาธารณชนสามารถรับฟังได้ เช่น การถ่ายทอดผ่านทางสถานีโทรทัศน์หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์อย่างอื่น เป็นต้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากมีโครงการก่อสร้างทางด่วนและต้องทำการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนก่อน ลักษณะดังกล่าวเรียกว่า “public hearing” จากนั้นจะมีการทำการศึกษาผลกระทบและแนวทางการก่อสร้างที่ทำให้ได้ประโยชน์สูงสุดซึ่งการก่อสร้างอาจสามารถทำได้หลายแนวทาง และเมื่อมีการเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งจะมีการทำ “public inquiry” ซึ่งหมายถึงการพิจารณาตรวจสอบว่าแนวทางที่เลือกเป็นวิธีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับผลการศึกษามากที่สุดหรือไม่

- ประเทศไทยควรจะมีการศึกษาวิจัยเรื่อง “public hearing” และ “public inquiry” อย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ในการนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการใช้ประโยชน์ คุ้มครองและดูแลทรัพยากรธรรมชาติ นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง “public hearing” และ “public inquiry” ให้มีความชัดเจน เพื่อให้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อไป

- กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศเป็นการดำเนินการของภาครัฐเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่ภาครัฐจะดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งแตกต่างจากวิธีการดำเนินการของประเทศไทยภาครัฐจะจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่ภาครัฐได้อนุมัติโครงการเรียบร้อยแล้วซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการผัดขั้นตอนและแตกต่างกับการดำเนินการในต่างประเทศ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในมุมมองการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการในลักษณะที่เป็นการไต่สวนสาธารณะไม่สามารถกระทำได้ แต่สิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถดำเนินการได้ คือการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ไม่ใช้การเปิดห้องไต่สวนเพื่อให้ประชาชนเข้าฟังการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตาม กระบวนการไต่สวนสาธารณะในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ กำหนดขอบเขตไว้แต่เพียงว่าการดำเนินการไต่สวนสาธารณะจะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อค้นหาความจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา

กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ โดยกระบวนการไต่สวนจะต้องมีความโปร่งใส รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้กระทบสิทธิของบุคคลอื่น

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งแจ้งว่า เหตุผลประกอบการเสนอร่างมาตรานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำหลักปฏิบัติมาจาก Independent Commission Against Corruption : ICAC ของเครือรัฐออสเตรเลีย

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งแจ้งว่า หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งออกเป็นสองลักษณะคือ ลักษณะที่หนึ่งการป้องกัน และลักษณะที่สองการปราบปราม เจตนารมณ์ของร่างมาตรานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนการป้องกันโดยนำหลักคิดมาจากประเทศที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยวิธีการไต่สวนสาธารณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำกระบวนการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในการไต่สวนคดีทุจริตที่มีความสำคัญในบางคดีก็ตาม การนำวิธีการดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทยอาจไม่ประสบความสำเร็จอย่างเช่นในต่างประเทศก็ได้ ดังนั้น คณะกรรมการควรพิจารณาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะนำกระบวนการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการมีความเห็นว่าการกำหนดให้ใช้กระบวนการไต่สวนสาธารณะมีข้อดีสองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งจะเป็นบังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการพัฒนากระบวนการไต่สวนให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และประการที่สองประชาชนเกิดการเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะต้องพิจารณาทบทวนว่ากลไกการตรวจสอบการทุจริตในลักษณะนี้มีเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดให้มีการไต่สวนสาธารณะในคดีสำคัญซึ่งผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี เป็นต้น ในขณะที่พยานให้ถ้อยคำในการไต่สวนอาจถูกขัดขวางหรือข่มขู่จนพยานไม่กล้าให้ถ้อยคำก็ได้ ซึ่งเมื่อนำกระบวนการไต่สวนสาธารณะมาเปรียบเทียบกับ การสอบสวนผู้ต้องหาในคดีอาญา แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกำหนดให้สิทธิผู้ต้องหาในการมีทนายความเข้าร่วมในขณะสอบสวน ซึ่งพบข้อเท็จจริงว่าประสิทธิภาพการสอบสวนของพนักงานสอบสวนลดลง เนื่องจากพนักงานสอบสวนไม่สามารถใช้คำถามที่มีลักษณะจูงใจหรือใช้จิตวิทยาเพื่อให้ผู้ต้องหาเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือรับสารภาพได้ เนื่องจากทนายความจะคอยเตือนผู้ต้องหาว่าสมควรตอบคำถามหรือไม่

นางชื่นสมน นิวาทวงษ์ ประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งแจ้งว่า หลักการในเรื่องกระบวนการไต่สวนตามที่บัญญัติในร่างมาตรานี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำหลักการมาจากกระบวนการไต่สวนสาธารณะของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) โดยบัญญัติในกฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act ๑๙๘๘ (ICAC Act) ในมาตรา ๓๑ ว่าด้วยการไต่สวนสาธารณะ ได้วางหลักการในเรื่องการไต่สวนสาธารณะในคดีทุจริต โดยสรุปดังนี้

(๑) ให้อำนาจกรรมการ ICAC ใช้ดุลพินิจในการจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะได้เมื่อมีกรณีที่เกี่ยวข้องด้วยประโยชน์สาธารณะ โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ประกอบ เช่น ประโยชน์ของการเปิดเผยกรณีนั้น ๆ สู่อำนาจสาธารณะ ความร้ายแรงของข้อกล่าวหา ความเสี่ยงต่อชื่อเสียงของบุคคล เป็นต้น

(๒) กรรมการ หรือผู้ช่วยกรรมการตามที่กรรมการเห็นสมควรเท่านั้นที่ทำหน้าที่ไต่สวนสาธารณะ

(๓) ในการไต่สวนสาธารณะ ผู้เป็นประธานต้องประกาศถึงขอบเขตโดยทั่วไปและวัตถุประสงค์ของการไต่สวนนั้นๆ และบุคคลที่ต้องเข้าถึงร่วมในการไต่สวนสาธารณะมีสิทธิได้รับการแจ้งถึงขอบเขตโดยทั่วไปและวัตถุประสงค์ของการไต่สวนสาธารณะนั้นๆ รวมถึงลักษณะของข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนที่กำลังดำเนินการสืบสวนก่อนหรือขณะที่ผู้นั้นได้ปรากฏตัวในการไต่สวน

(๔) จัดให้มีการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ พยานจะได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนได้

(๕) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และมีส่วนเกี่ยวข้องในคดีอาจได้รับอนุญาตให้แสดงตนได้

(๖) กรรมการอาจพิจารณาวางข้อจำกัดในการเผยแพร่พยานหลักฐานได้

(๗) ในการไต่สวนสาธารณะ บุคคลภายนอกและสื่อมวลชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาและเข้าถึงพยานหลักฐานต่างๆ ได้ภายใต้เงื่อนไขที่ ICAC กำหนด

ประธานกรรมการกล่าวว่า Independent Commission Against Corruption Act ๑๙๘๘ (ICAC Act) เป็นกฎหมายภายในของเครือรัฐออสเตรเลีย ไม่ใช่ United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคี ดังนั้น ควรตั้งเป็นข้อสังเกตเพื่อสอบถามคณะกรรมการ ป.ป.ช.

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ใน (๕) บัญญัติถ้อยคำไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๔๔ วรรคหก ของร่างรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน”

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตรวจสอบถ้อยคำที่บัญญัติใน (๕) ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๔๔ วรรคหก ของร่างรัฐธรรมนูญ

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ใน (๗) คณะอนุกรรมการมีข้อสังเกตว่าควรกำหนดให้มีกระบวนการเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินโดยเร็วเนื่องจากในทางปฏิบัติการตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน ข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับอาจไม่ตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ และหากมีความจำเป็นก็จะขอให้สถาบันทางการเงินส่งข้อมูลใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ดังนั้น คณะกรรมการควรออกแบบกลไกเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเข้าถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินได้โดยรวดเร็ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรระบุให้ชัดเจนว่าต้องการข้อมูลลักษณะใดมิใช่ระบุแบบเปิดกว้างซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าข้อมูลที่สถาบันการเงินจัดส่งให้อาจเป็นข้อมูลทั่วไป อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับความจริงว่าสถาบันทางการเงินก็ต้องคุ้มครองข้อมูลของลูกค้าเพื่อมิให้กระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันทางการเงิน

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ในทางปฏิบัติอาจเกิดการทุจริตโดยใช้ช่องว่างทางกฎหมายโดยการสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างผู้ถูกกล่าวหา กับ

สถาบันทางการเงิน โดยการให้สถาบันทางการเงินจัดส่งข้อมูลธุรกรรมทางการเงินแบบทั่วไปให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการประวิงเวลาก็ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประสิทธิภาพการขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำคัญ ซึ่งในอดีตมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนหนึ่งได้รับหนังสือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เข้าชี้แจงกรณีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่ครบถ้วน ซึ่งในกรณีดังกล่าวปรากฏข้อเท็จจริงว่าข้อมูลรายงานการถือหุ้นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นเป็นการรายงานจากสี่หน่วยงานคือ รายงานการถือหุ้นของกระทรวงพาณิชย์ รายงานการถือหุ้นของห้างหุ้นส่วนบริษัท รายงานการถือหุ้นของตลาดหลักทรัพย์ และรายงานการถือหุ้นของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำหุ้นที่ระบุในรายงานทั้งสี่ฉบับมารวมกัน ซึ่งในความเป็นจริงหุ้นที่ระบุในรายงานแต่ละฉบับเป็นการถือหุ้นในบริษัทเดียวกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในการตรวจสอบทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีความรู้ในการตรวจสอบทรัพย์สินอย่างแท้จริง เนื่องจากทรัพย์สินบางรายการเป็นทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นของสะสมแม้ลักษณะของทรัพย์สินจะเป็นทรัพย์สินทั่วไปก็ตาม อาจแตกต่างกันส่วนรายละเอียดหรือวิธีการผลิต หรือปริมาณการผลิต เช่น นาฬิกาหรูพิเศษ เป็นต้น การที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีความรู้อย่างแท้จริงในการตรวจสอบทรัพย์สิน ทำให้หลายครั้งการตรวจสอบทรัพย์สินมักเกิดปัญหา

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการจะต้องใช้ความระวัง เนื่องจากอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนดาบสองคม หากบัญญัติให้อำนาจมากเกินไปและผู้ใช้อำนาจไม่มีวิจรรย์ญาณที่ดีในการใช้อำนาจก็จะเกิดปัญหาทางปฏิบัติได้ ประกอบกับความคาดหวังของคณะกรรมการต้องการที่จะกำหนดดกไกหรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติดกไกหรือเครื่องมือดังกล่าวกลับถูกนำไปใช้สร้างปัญหาให้แก่ประชาชน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพฤหัสบดี ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นवलสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการพิเศษ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์