

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐

วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๙ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการผู้มาประชุม คือ

- | | |
|---------------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. พลเอก อีรเดช มีเพียร | ประธานคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๒. พลเรือเอก กำธร พุ่มหิรัญ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายโกศล เพ็ชร์สุวรรณ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สอง |
| ๔. นายพิเชต สุนทรพิพิธ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม |
| ๕. พลเรือเอก จักรชัย ภูเจริญยศ | เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๖. นายรักษเกชา แฉ่ฉวย | รองเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๗. พลเอก วีรณ ฉันทศาสตร์โกศล | โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๘. พลอากาศเอก อานนท์ จารยะพันธุ์ | รองโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๙. พลโท ชาญชัย ภูทอง | รองโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๑๐. พลเอก เลิศฤทธิ์ เวชสุวรรณ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๑. พลเอก คณิต สาทัทักษ์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๒. พลเรือเอก สุรศักดิ์ หุ่นเรืองรมย์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๓. นายเอียรชัย ณ นคร | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๔. พลเรือเอก ชุมพล วงศ์เวคิน | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๕. พลอากาศเอก สฤษดิ์พงษ์ โกมุทานนท์ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๖. นายชวลิต ชูขจร | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๗. นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๙. นายอรรถสิทธิ์ กันมล | กรรมการวิสามัญ |

ผู้ช่วยเลขานุการแต่งตั้งตามข้อบังคับการประชุมฯ คือ

นางสาวสุนิษา ลอยฟ้า

นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมพลเอก อีรเดช มีเพียร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ประธานคณะกรรมการ ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุม สรุปได้ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

- เอกสารประกอบการประชุม

ผู้ช่วยเลขานุการฯ ได้เสนอเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาในการประชุม ดังต่อไปนี้

๑. สรุปรายการอภิปรายวาระที่หนึ่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๒. ข้อเสนอเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชั้นกรรมาธิการวิสามัญ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
๓. ตารางความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ จัดทำโดยฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- รับรองบันทึกการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ วันศุกร์ที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยมีการแก้ไขคำว่า “คณะกรรมการ” เป็นคำว่า “คณะกรรมการวิสามัญ” ในทุกแห่ง

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องที่เสนอเพื่อพิจารณา

๓.๑ พิจารณาภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.

พลเรือเอก จักรชัย ภูเจริญยศ เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ได้นำเสนอข้อมูลสรุปภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ สรุไปได้ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับนี้ได้ตราขึ้นให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐ (๕) ซึ่งบัญญัติว่า “ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน” และเป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๗ ที่กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินให้แล้วเสร็จ และเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและหากในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลา ๖๐ วันดังกล่าวแล้วนั้น ให้ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอ

นายเจียรชัย ภู นคร กรรมาธิการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สรุไปได้ดังนี้

ที่ผ่านมาเรื่องได้มีการศึกษาข้อมูลและรายละเอียดผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยจุดเริ่มต้นของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ ประเทศสวีเดน

ซึ่งเดิมผู้ตรวจการแผ่นดินคือตัวแทนของพระมหากษัตริย์ โดยใช้อำนาจแทนพระมหากษัตริย์ในบางกรณี ทำหน้าที่ในการตรวจตราราชการภายในราชอาณาจักร แต่ในเวลาต่อมามีการพัฒนาการของผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น โดยหลายประเทศได้นำไปยึดโยงกับระบบรัฐสภา โดยการช่วยงานคณะกรรมการสิทธิการของสภา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการบังคับ แต่ใช้อำนาจบังคับของคณะกรรมการสิทธิการของสภา ดังนั้น จะเห็นว่าการกำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นขึ้นอยู่กับแนวคิดในแต่ละประเทศนั้น ๆ ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พยายามออกแบบผู้ตรวจการแผ่นดินให้เกิดความสมดุลที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. คณะผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและเสนอมายังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษา ซึ่งได้มีการเชิญผู้แทน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตถึงแนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาจัดทำร่างฯ เป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในประเด็นสำคัญ เช่น

๑. การกำหนดเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๖ ที่ได้กำหนดไว้ให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องสร้าง มาตรฐานทางจริยธรรมให้เกิดขึ้นในองค์กรนั้น ซึ่งส่วนราชการทุกหน่วยจะต้องมีการจัดทำข้อกำหนด ทางจริยธรรมซึ่งต้องอิงกับมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวด้วย โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน นั้น ๆ เป็นผู้ดูแลการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางจริยธรรม

๒. การกำหนดเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการตรวจสอบ การทำงานของภาครัฐ ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๕ ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

๓. กรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่อาจดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ของผู้ตรวจการแผ่นดินและไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจเกิดกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นไม่สอดคล้องด้วยกับข้อเสนอของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กรและกระทบต่อการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนให้กับประชาชนอันจะเป็นเหตุให้ส่งผลเสียหายร้ายแรงได้ จึงเห็นควรกำหนดมาตรการ หรือกลไกการพิจารณาในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นไม่สอดคล้องด้วยกับข้อเสนอของผู้ตรวจการ แผ่นดินโดยให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อวุฒิสภา (สภาผู้แทนราษฎร) เพื่อพิจารณาหรือกำหนดให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรีและผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อหาข้อสรุปร่วมกันก่อนที่ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะออกเป็นมติให้หน่วยงานต้องปฏิบัติ

๔. การคุ้มครองชั่วคราว โดยหลักแล้วการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น หากจะใช้มาตรการการคุ้มครองชั่วคราว มาบังคับใช้นั้นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยคณะกรรมการ การร่างรัฐธรรมนูญยังคงยืนยันในหลักการว่า เมื่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย

ให้อำนาจไว้แล้วนั้น ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องใช้มาตรการดังกล่าวซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายต้องสะดุดหยุดลง

๕. มาตรา ๓๒ วรรคสอง “ก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน **ต้อง**หารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย” เหตุที่ต้องใช้คำว่า “ต้อง” แทนคำว่า “อาจ” เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้หารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน อีกทั้ง เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพและเกิดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

๖. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างมีสิทธิและเสรีภาพ จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่นั้น โดยลักษณะแล้วการกระทำใด ๆ ที่กระทำไปแล้วกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอยู่แล้ว แต่กรณีลักษณะที่เป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมเข้าลักษณะตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นี้ หากเป็นกรณีที่กฎหมายฉบับใดที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับใช้ ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดไปแล้ว อาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่โดยทั่วไปในการเข้าไปเสนอแนะ ให้คำแนะนำในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว

นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์ กรรมธิการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม โดยสรุปได้ดังนี้

ผลจากการประชุมร่วมกับรองนายกรัฐมนตรี ดร.วิษณุ เครืองาม ในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยว่ามีกฎหมายใดรองรับในการคุ้มครองหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะรัฐมนตรีได้มีการมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ในการติดตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งได้ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๒๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลายฉบับ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายขึ้น เช่น กฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นต้น ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรต่าง ๆ ในลักษณะเชิงบูรณาการจะเป็นการก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการแก้ปัญหาให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

นายรัชชกษา แฉฉาย รองเลขาธิการคณะกรรมการวิสามัญ ได้ให้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

ที่ผ่านมาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการหารือและประสานงานในการจัดทำร่างดังกล่าวในประเด็นที่สำคัญมาโดยตลอด ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีข้อเสนอเพื่อปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เช่น

๑. มาตรา ๒๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นเป็นอย่างมากที่ต้องคงเรื่องดังกล่าวไว้ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการที่ได้ดำเนินการไว้ และร่วมกับองค์กรเครือข่าย ในการดำเนินการด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนดำเนินการส่งเสริมด้านจริยธรรมเพื่อเป็น มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒. มาตรา ๒๑ การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้ารับการอบรม ในหลักสูตรหรือโครงการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เนื่องจากเป็นการแสวงหาความรู้และประสบการณ์อันจะเป็นประโยชน์ในการ ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓. การกำหนดลักษณะการทำงานแบบเครือข่าย โดยใช้วิธีการให้คำปรึกษาหารือ เป็นกัลยาณมิตรช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติได้ถูกต้องทั้งในแง่กฎหมายและในแง่ของ ความเที่ยงธรรม ความไม่เหลื่อมล้ำ และการจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะการทำงานในเชิงบูรณาการร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิด ประสิทธิภาพสูงสุด

๔. การบัญญัติมาตรการคุ้มครองผู้ให้ถ้อยคำหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานอื่นที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่าไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัย แล้วแต่กรณี ดังที่เคยบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลภายนอกและเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่ให้ถ้อยคำหรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

๕. ควรแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา ๓๒ วรรคสอง เป็น “ก่อนเสนอแนะ ตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐ...” เนื่องจากหากใช้คำว่า “ก่อนการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง” การบัญญัติดังกล่าวจะเป็นปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างมาก เพราะเรื่องร้องเรียนมีเป็นจำนวนมาก หากต้องมีการประชุมหารือในทุกเรื่องก่อนการให้ข้อเสนอแนะจะเป็นการกำหนดขั้นตอนที่ส่งผลให้การ พิจารณาเรื่องร้องเรียนมีความล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเวลาอันควร และหากกำหนดให้ต้องมีการประชุมหารือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกกรณี จะทำให้การปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินขาดความเป็นอิสระ ไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๖. การคุ้มครองชั่วคราว ควรกำหนดมาตรการการคุ้มครองชั่วคราว เพื่อเป็น การสร้างหลักประกันและเป็นการช่วยเหลือประชาชน โดยการผ่อนปรนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้ เกิดความเสียหายจนเกินไป

๗. การกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นหน่วยราชการ เนื่องจากปัจจุบันองค์กรอิสระอื่น ๆ ส่วนใหญ่มีฐานะเป็นหน่วยราชการทั้งสิ้น

๘. โดยหลักการแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยไม่ได้อยู่ภายใต้หรือยึดโยงกับระบบรัฐสภา เพียงแต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีลักษณะการทำงานที่เชื่อมโยง เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน

นางสาวสุนิษา ลอยฟ้า นิตกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ๑
ได้นำเสนอข้อมูลสรุปผลการอภิปรายวาระที่หนึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๖๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ สรุปได้ดังนี้ (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารในที่ประชุม)

๑. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น มีคุณสมบัติที่สูงมากจนอาจจะหาผู้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวได้ยาก

๒. การดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยกำหนดไม่ให้อยู่ต่อทั้งหมด (Set zero) หรือให้อยู่ต่อไปเท่าที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม (Re-set) มีความไม่เป็นธรรม กล่าวคือไม่ควรกำหนดเป็นโทษหรือย้อนหลังกับผู้ดำรงตำแหน่ง

๓. ด้วยสมานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. โดยการสรรหาให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้บันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาแต่ละคนไว้เป็นหลักฐานด้วย ดังนั้นคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญควรใช้แบบแผนเดียวกันนี้ในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ ไป

๔. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นเรื่องสำคัญและเป็นสิ่งที่ที่อยู่แล้วก็ควรคงไว้

๕. การรายงานประจำปีต่อรัฐสภามีความสำคัญซึ่งรัฐสภาอาจมีข้อเสนอแนะและข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมาแถลงต่อสภาด้วยตนเอง

โดยนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสรุปดังนี้

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินการได้อย่างมีอิสระ ดังนั้น จึงต้องการผู้ที่มีประสบการณ์และมีบารมีเพียงพอที่จะให้ส่วนราชการทั้งหลายเกิดความเกรงใจ และยอมรับนับถือ ซึ่งเชื่อว่าถ้าการสรรหาเปิดกว้างกระจายทั่วถึงก็จะสามารถสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งได้

๒. การปรับปรุงองค์กรอิสระไม่ใช่การลงโทษ หรือความไม่เป็นธรรม แต่เป็นการพัฒนาและปฏิรูปประเทศ ที่ต้องกระทบกับบุคคลบ้างบางส่วน

๓. รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมไว้แล้ว โดยมีใช้เพียงผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้กำหนด แต่เป็นการกำหนดร่วมกันของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

๔. การกำหนดให้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทนอาจมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้” นั้น เป็นการบัญญัติเพื่อกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินติดขัด หรือมีอุปสรรคจนไม่สามารถมาแถลงได้ เช่น ความเจ็บป่วย เป็นต้น

พลเรือเอก จักรชัย ภูเจริญยศ เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ
ได้หารือต่อที่ประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาคำแปรญัตติ ดังนี้

แนวทางที่ ๑ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่าง
พระราชบัญญัติฯ แล้วจึงนำคำแปรญัตติมาพิจารณา

แนวทางที่ ๒ เมื่อพิจารณาถึงมาตราที่มีการแปรญัตติให้นำคำแปรญัตติ
มาพิจารณาไปพร้อมกัน

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติรับทราบข้อมูลภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. และมีมติให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
เรียงลำดับมาตราจนจบร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วจึงเชิญผู้แปรญัตติเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงคำแปรญัตติ

**๓.๒ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ
แผ่นดิน พ.ศ.**

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เรียงตามลำดับมาตรา โดยเริ่มต้นด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล
ซึ่งร่าง คำปรารภ และพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ปรากฏผลดังนี้

หลักการ	ไม่มีการแก้ไข
เหตุผล	ไม่มีการแก้ไข
ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	ไม่มีการแก้ไข
คำปรารภ	รอการพิจารณา

ประเด็นการอภิปราย

นายธนาวัฒน์ สัจข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้
คำปรารภตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ
แผ่นดิน พ.ศ. ได้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ
การเลือกตั้งที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้ว

ส่วนคำปรารภในวรรคที่สอง ความว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับ
มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล
โดยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในเรื่องการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล
จะประกอบด้วยบทบัญญัติมาตราใดบ้างนั้น จะต้องพิจารณาในเนื้อหาของมาตราต่าง ๆ ทั้งหมดก่อนว่า
มีบทบัญญัติมาตราใดที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว จึงกลับมาพิจารณาเพื่อแก้ไขคำปรารภในวรรคที่สอง
ให้มีความสอดคล้องต่อไป

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณา

มาตรา ๑ ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒ ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๓ ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๔ ไม่มีการแก้ไข

ประเด็นการอภิปราย

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปลงได้ดังนี้ เหตุที่ต้องบัญญัติคำนิยามคำว่า “กฎ” ในมาตรา ๔ โดยหลักจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายกลางอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในมาตรา ๒๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะบัญญัติไว้เหมือนกันใน ๓ ส่วน คือ กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติยังมีกฎหมายในลักษณะอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อให้คำนิยามมีความหมายที่สอดคล้องและให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความชัดเจนจึงได้บัญญัติคำว่า “กฎ” ในมาตรา ๔ ไว้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปลงได้ดังนี้ เนื่องจากคำว่า “กฎ” ในนิยามมาตรา ๔ นี้ หมายถึงกฎหมายในระดับอนุบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. นิยามคำว่า “กฎ” ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มีผลใช้บังคับแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะและโดยหลักการแล้วร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มุ่งในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตรวจสอบบรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ว่ามีผลในการบังคับใช้หรือไม่หรือขัดต่อกฎหมายอื่นหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่นนี้แล้ว หากบัญญัติคำว่า “กฎ” ไว้ในทุกมาตราที่เกี่ยวข้องแล้วจะเป็นการยืดยาว และซ้ำซ้อน อีกทั้ง อาจเกิดการตกหล่น ดังนั้น จึงได้บัญญัติไว้ในคำนิยามมาตรา ๔ เพื่อนิยามคำว่า “กฎ” ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความหมายเป็นอย่างเดียวกัน

ส่วนในประเด็นคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ที่มีบัญญัติอยู่ในคำนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” อยู่แล้วเหตุที่ต้องบัญญัติคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” อีกต่างหากเนื่องจาก โดยหลักแล้วรัฐวิสาหกิจคือหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งและปัจจุบันคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” มีบัญญัติในกฎหมายหลายฉบับแต่ที่สุดแล้วจะเป็นไปตามคำนิยามตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาขัดกันกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ

มาตรา ๕ ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๖ ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗ ไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- กำหนดการประชุมครั้งต่อไป

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติให้มีการประชุมครั้งต่อไป ในวันศุกร์ที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อได้เวลาพอสมควรแล้ว พลเอก อีรเดซ มีเฟียร์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวขอบคุณกรรมการ และผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกการประชุมเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

นายวัชรพงษ์ ทองคง

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑

ผู้จัดบันทึกการประชุม

.....*วิกรม*.....ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานฯ ตรวจ

(นายวันนพ ศรีประภาภรณ์)

มตรีรับรองบันทึกการประชุม

ครั้งที่ ๔/๒๕๖๐

วันที่ ๒๙/มิ.ย./๒๕๖๐

.....*กิตติ*.....ผอ.สำนักกรรมการ ๑ ทราบ

(นายกิตติ เจริญรงค์)