

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
ครั้งที่ ๘/๒๕๖๐
วันศุกร์ที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๗ 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 แฉ่ฉ่าย | รองเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๗. พลเอก วีรฉัตร ฉันทศาสตร์โกศล | โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๘. พลอากาศเอก อานนท์ จารยะพันธุ์ | รองโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๙. พลโท ชานูชัย ภูทอง | รองโฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๑๐. พลเอก เลิศฤทธิ เวชสวรรค์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๑. พลเรือเอก สุรศักดิ์ หุ่นเรืองรมย์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๒. นายเจียรชัย ณ นคร | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๓. พลเรือเอก ชุมพล วงศ์เวคิน | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๔. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๕. นายอรรถสิทธิ์ กันมล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๖. นายชวลิต ชูจจร | กรรมการวิสามัญ |

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| ๑. พลเอก คณิต สาทัทักษ์ | (ลาการประชุม) |
| ๒. พลอากาศเอก สฤกษ์พงษ์ โกมุทานนท์ | (ลาการประชุม) |
| ๓. นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์ | (ลาการประชุม) |

ผู้ช่วยเลขานุการแต่งตั้งตามข้อบังคับการประชุมฯ คือ

- | | |
|---------------------|--|
| นางสาวสุนิษา ลอยฟ้า | นิติกรชำนาญการ กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑ |
|---------------------|--|

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๐๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมพลเอก อีรเดช มีเพียร สมาชิกสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการ ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุม สรุปได้ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

- สรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ไปแล้วจำนวน ๕๙ มาตรา (คงเหลือ มาตรา ๕๖ – มาตรา ๕๙) โดยมีผลการพิจารณาคือ

- รอกการพิจารณา คำปรารภ กับอีก ๔ มาตรา คือ มาตรา ๒๑ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๕๕
- แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๖ มาตรา คือ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๕๕

(รายละเอียดตามตารางสรุปผลการพิจารณาที่เสนอต่อที่ประชุมแล้ว)

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- เลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องที่เสนอเพื่อพิจารณา

๓.๑ พิจารณาทบทวนมาตราที่รอกการพิจารณา

มาตรา ๒๑

ไม่มีการแก้ไข

- ประเด็นการยกเว้นหลักสูตรหรือโครงการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่กระทบต่อเวลาการปฏิบัติหน้าที่ และความเป็นอิสระของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญ

๑. กรณี Workshop ที่มีการอบรมร่วมด้วย ซึ่งภาษาไทยใช้คำว่า “การประชุมเชิงปฏิบัติการ” หรือบางครั้งคำว่า “อบรมเชิงปฏิบัติการ” แต่ความหมายในภาษาอังกฤษคือ “A usually brief intensive educational program”

๒. กรณีหลักสูตรหรือโครงการในต่างประเทศซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทยเป็นสมาชิกในองค์กรนั้น และใช้คำภาษาอังกฤษที่มีลักษณะเป็นการอบรม เช่น Training อาจเป็นประเด็นปัญหาให้ตีความและอาจเปิดช่องให้มีการร้องเรียนได้

๓. กรณีมีผู้ร้องเรียนว่าผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่าฝืนร่างมาตรา ๒๑ ผู้ใดหรือองค์กรใดจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

๔. การมีมติให้จัดหลักสูตรหรือโครงการสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ๓ คน มีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าการเข้าร่วมหลักสูตรหรือโครงการที่มีผู้อื่นจัดไว้แล้ว

นายชวลิต ชูขจร กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

เสนอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “.....เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน **มีมติให้จัดขึ้นโดยเฉพาะ**สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน” กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถเข้าร่วมหลักสูตรหรือโครงการที่จัดขึ้นสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินได้ไม่เฉพาะที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติให้จัดขึ้นเท่านั้น

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

๑. เป็นบทบัญญัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา
๒. ได้อำนวยความสะดวกกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นสมควรต้องเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องใด ก็สามารถจัดหลักสูตรในเรื่องนั้นเพื่อพัฒนาผู้ตรวจการแผ่นดินได้
๓. เป็นมาตรฐานเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และจะใช้มาตรฐานเดียวกันกับทุกองค์กรอิสระ
๔. ความมุ่งหมายของร่างมาตรา ๒๑ คือห้ามเข้าร่วมหลักสูตรหรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่มีผลต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น การเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศสามารถทำได้เพราะเป็นการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาได้ว่ากรณีเป็นการประชุม มีใช้การศึกษาหรืออบรมก็สามารถเข้าร่วมได้ แต่อย่างไรก็ดี หากสุ่มเสี่ยงที่จะขัดต่อร่างมาตรา ๒๑ ก็สามารถส่งเลขาธิการเข้าร่วมแล้วนำความรู้มาถ่ายทอดได้ หรือจะเชิญวิทยากรทั้งในประเทศและต่างประเทศมาให้ความรู้โดยเฉพาะแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

๑. บทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอุทิศเวลาการทำงานอย่างเต็มที่ เมื่อสมัครใจเข้ามาแล้วต้องมีความพร้อมที่จะทำงาน
๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกกำหนดให้เป็นผู้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่ค่อนข้างสูงแล้ว
๓. ไม่ได้ตัดโอกาสในการพัฒนาความรู้และความสามารถเพิ่มเติม แต่ต้องไม่เสียเวลาการปฏิบัติหน้าที่ และไม่เกิดความสัมพันธ์ที่อาจทำให้สูญเสียความเป็นธรรม จึงยกเว้นหลักสูตรหรือโครงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติให้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะได้รับความรู้ตรงตามที่คุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดินต้องการด้วย
๔. การประชุมในต่างประเทศที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาชิกนั้นสามารถเข้าร่วมได้ โดยหลักการคือเป็นการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งจะมีการอบรมหรือสัมมนาเป็นส่วนประกอบด้วยก็ได้ กล่าวคือ ต้องมิใช่การเข้ารับการศึกษาหรืออบรมโดยตรง
๕. การแก้ไขเพิ่มเติมว่า “.....เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่**ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติให้จัดขึ้นโดยเฉพาะ**สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน” จะทำให้ข้อยกเว้นกินความกว้างขวางและไม่แน่ชัดว่าเป็นหลักสูตรหรือโครงการสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินจริงหรือไม่ กล่าวคือ อาจระบุว่าจะจัดขึ้นสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะทำให้หลักสูตรหรือโครงการดังกล่าวเป็นหลักสูตรหรือโครงการที่จัดขึ้นสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินทุกกรณี ดังนั้น จึงควรมียกเว้นหลักสูตรหรือโครงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติให้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตัดสินใจเอง และรับผิดชอบมติดังกล่าวเอง โดยสามารถมอบหมายให้องค์กรหรือสถาบันอื่นดำเนินการจัดหลักสูตรหรือโครงการให้ก็ได้
๖. ได้กำหนดบทบัญญัติแบบเดียวกันนี้ใช้กับองค์กรอิสระทุกองค์กร และเพื่อปฏิบัติงานร่วมกันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้อย่างไม่มีข้อครหา ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติให้แตกต่างไปจากองค์กรอื่นจะเป็นประเด็นปัญหาในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานและมาตรฐานทางจริยธรรมได้

๗. ร่างมาตรา ๒๑ คือการวางตนในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก็คือมาตรฐานทางจริยธรรมที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต้องร่วมกันกำหนดตามมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนั้น การฝ่าฝืนร่างมาตรา ๒๑ ก็คือการไม่ปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม เพราะฉะนั้น จึงควรบัญญัติร่างมาตรานี้ให้สอดคล้องกันกับองค์กรอิสระอื่น เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและโทษของฝ่าฝืนไม่แตกต่างกัน โดยผู้พิจารณาการไม่ปฏิบัติหรือการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๘. การปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาหมายถึงอย่างน้อยในเวลาทำการจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่ ซึ่งการเข้ารับการศึกษาหรืออบรมจะทำให้เสียเวลาการปฏิบัติหน้าที่ และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการศึกษาหรืออบรมอาจทำให้เกิดข้อสงสัยในการใช้อำนาจ เพราะฉะนั้น เพื่อธำรงไว้ซึ่งการใช้อำนาจที่ต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจในเรื่องค่าใช้จ่ายจึงเป็นเรื่องรองลงมาโดยยอมที่จะเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

๙. ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องการศึกษาหรืออบรมได้

พลโท ขาญชัย ภูทอง รองโฆษกคณะกรรมการการวิสามัญ ได้แสดงความความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

ควรคงคำว่า “ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีมติให้จัดขึ้นโดยเฉพาะ” ไว้ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเข้าศึกษาหรืออบรมได้ต้องเป็นไปโดยมติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าได้กระทำตามมติหรือการอนุญาตของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเชื่อว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีมติที่ดีและเหมาะสม

นายเอียรชัย ณ นคร กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้แสดงความความคิดเห็นสรุปได้ว่า

ความมุ่งหมายของมาตรานี้คือการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และการตัดความสัมพันธ์ที่จะเกิดขึ้นระหว่างการศึกษาหรืออบรมและอาชญากรรมต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งห่วงใยในหลักสูตรหรือโครงการภายในประเทศ ส่วนการประชุมหรือดูงานในต่างประเทศนั้นมีความเห็นว่าสามารถทำได้ เนื่องจากไม่มีผลให้เกิดความสัมพันธ์ที่อาชญากรรมต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

นายรักษเกชา แฉฉฉาย รองเลขาธิการคณะกรรมการการวิสามัญ ได้แสดงความความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินน่าจะเคยเข้ารับการศึกษาหรืออบรมหลายหลักสูตรแล้ว ดังนั้น การมิให้เข้ารับการศึกษาหรืออบรมภายหลังดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่น่ามีผลต่อความสัมพันธ์ใด ๆ อย่างไรก็ดี เห็นว่าที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับข้อยกเว้นของร่างมาตรา ๒๑ แต่ถ้อยคำในบทบัญญัติยังไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดการตีความซึ่งอาจเป็นปัญหาในอนาคต เพราะฉะนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำให้มีความชัดเจน ไม่เปิดช่องให้มีการร้องเรียนได้ ทั้งนี้ การจัด International Conference จะมีหลักสูตร Training ที่แตกต่างกันไปในแต่ละปี ซึ่งเป็นประโยชน์กับประเทศไทย เช่น Sharpening Your Teeth, How to deal with difficult complainant รวมถึงการได้รับ Software โดยไม่มีค่าใช้จ่ายด้วย

มติที่ประชุม : ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญมีมติ ดังนี้

๑. ให้คงไว้ตามร่างเดิม เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว รวมถึงองค์กระอิสระอื่นทุกองค์ด้วย

๒. ให้ตั้งเป็นข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญว่า องค์กระอิสระทุกองค์กระต้องหารือร่วมกันเพื่อกำหนดมาตรฐานในเรื่องการศึกษาหรืออบรมของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กระอิสระ

มาตรา ๓๖ (๓)

มีการแก้ไข

- ถ้อยคำว่า “ทุจริตมิชอบ” นั้น ต้องแก้ไขเพิ่มเติม เป็น “ทุจริต**มิชอบ**” หรือ “ทุจริต**ประพฤติมิชอบ**”

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญ

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

ร่างมาตรา ๓๖ (๓) ต้องแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ “....ทุจริต**มิชอบ**....” เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในเรื่องการทุจริต ไม่มีอำนาจในเรื่องการประพฤติมิชอบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจในเรื่องการทุจริตของข้าราชการตั้งแต่ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการทุจริต ส่วนกรณีการประพฤติมิชอบนั้นเป็นเรื่องของการประพฤติปฏิบัติตัวไม่เหมาะสมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ. เป็นต้น

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ปรับบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐก็ต้องปรับบทบาทเช่นกัน ดังนั้น ในกรณีนี้จึงเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตเท่านั้น

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๖ (๓) เพื่อเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา ๓๖ ๓๗.....

(๓) ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต**มิชอบ** ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

..... ๓๗.....

มาตรา ๓๙

ไม่มีการแก้ไข

- ประเด็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยตนเอง

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญ

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้ ตามที่ที่ประชุมได้มอบหมายให้พิจารณาถ้อยคำเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยตนเอง จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “ทั้งนี้ รัฐสภาอาจขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน ~~ขอ~~ มาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้” กล่าวคือให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาว่าจะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทนมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้

พลเรือเอก กำธร พุ่มหิรัญ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ได้ตั้งประเด็นซักถาม สรุปได้ดังนี้

๑. แนวปฏิบัติในปัจจุบันสามารถใช้วิธีการประสานงานเพื่อกำหนดวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยตนเองได้
๒. องค์กรอื่นมีบทบาทในเหตุการณ์ในเรื่องการแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาอย่างไร
๓. เลขานุการเป็นผู้ที่ทราบถึงการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอย่างดี จึงเป็นผู้ที่เหมาะสมในการมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วย

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้ องค์กรอื่นใช้บทบาทในคดีตามร่างเดิม โดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่าโดยหลักแล้วผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระควรมาแถลงต่อรัฐสภาด้วยตนเอง แต่ได้บัญญัติเพื่อไว้กรณีเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดขึ้นในภายหลัง ซึ่งหากคณะกรรมการวิสามัญเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่ขัดข้องสำหรับประเด็นนี้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้ บทบัญญัติตามร่างเดิมนั้น มีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. เป็นไปตามหลักการบริหารราชการปกติ ในการแสดงความรับผิดชอบขององค์กรอิสระ เนื่องจากมีผู้ดำรงตำแหน่งหลายคน แตกต่างจากส่วนราชการที่มีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียวจึงต้องกำหนดให้มอบหมายผู้แทนได้

๒. หากแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ทั้งนี้ รัฐสภาอาจขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน ~~ขอ~~ มาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้” อาจทำให้หลักความเป็นกัลยาณมิตรหายไป

นายพิเชต สุนทรพิพิธ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม ได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

เสนอแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ “ทั้งนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน ~~ขอ~~ เลขานุการมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้”

นายโกศล เพ็ชรสุวรรณ รองประธานคณะกรรมการการวิสามัญ คนที่สอง ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

ด้วยวุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบผู้ตรวจการแผ่นดินในการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องมาแถลงรายงานประจำปีด้วยตนเอง เพราะฉะนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมว่า “รัฐสภาอาจขอให้...” เป็นการผลักภาระมาให้กับรัฐสภา

พลเอก วีรณ ฉันทศาสตร์โกศล โฆษกคณะกรรมการการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

เสนอแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ “ทั้งนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน**ฮตส**มาแถลง รายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วย**ก็ได้**” กล่าวคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะมาเองหรือมอบหมายผู้แทนก็ได้ แต่ต้องมาแถลงรายงานต่อรัฐสภา

นายรักษเกชา แฉฉาย รองเลขาธิการคณะกรรมการการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

ที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินจะมาแถลงรายงานประจำปีด้วยตนเอง และเลขาธิการ จะร่วมคณะมาด้วย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรานี้ไม่เป็นปัญหาต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ แต่ประการใด ทั้งนี้ หากมุ่งประสงค์ที่ตัวบุคคลที่ต้องบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้มาแถลงด้วยตนเอง แต่หากมุ่งที่เนื้อหาก็สามารถบัญญัติให้ผู้แทน (ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจรายงานประจำปี) มาแถลงได้ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามร่างเดิมเป็นการเผื่อกรณีที่รัฐสภาพิจารณารายงานประจำปีแล้วอาจไม่มี ประเด็นซักถามก็ได้

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

บทบัญญัติตามร่างเดิม เป็นการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องทำรายงาน ประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทนอาจมาแถลงต่อรัฐสภาด้วยก็ได้ ซึ่งกรณีที่รัฐสภาพิจารณารายงานประจำปีแล้วไม่มีประเด็นซักถาม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่ต้องมาแถลง ต่อรัฐสภา แต่หากรัฐสภามีข้อสงสัยจะซักถามเพิ่มเติมก็ใช้วิธีการประสานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมาแถลง ต่อรัฐสภาได้ ซึ่งใช้แนวปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอด ดังนั้น จะบัญญัติบังคับเหมือนพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็จะไม่เคร่งครัดเกินไป ขาดความเป็นกัลยาณมิตร แต่หากแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ทั้งนี้ รัฐสภาอาจขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทน**ฮตส**มาแถลงรายงาน ประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้” ก็จะเป็นภาระของรัฐสภาและเกิดการต่อรองระหว่างกันในเรื่องการ มอบหมายผู้แทนซึ่งไม่เหมาะสม

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม เนื่องจากเป็นหลักการบริหารราชการ ตามปกติ และที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินมาแถลงรายงานด้วยตนเองพร้อมด้วยเลขาธิการโดยตลอด อีกทั้งรัฐสภาสามารถใช้การประสานงานอย่างกัลยาณมิตรในการกำหนดวันให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมาแถลงได้

มาตรา ๕๕**มีการแก้ไข**

- ประเด็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ เป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ควรรับโทษเป็นสองเท่าหรือไม่

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญ

นายรักษเกชา แฉฉวย รองเลขาธิการคณะกรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

๑. ร่างมาตรา ๒๘ “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” ซึ่งหากการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาต้องรับโทษเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าแล้วก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่ประสงค์จะให้รับโทษเกินกว่าโทษของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๒. ในกระบวนการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดิน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ซึ่งอาจเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลก็ได้ ดังนั้น หากจะแก้ไขเพิ่มเติมโทษของผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว จะต้องเพิ่มโทษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

นายเอียรชัย ณ นคร กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า

ควรคงไว้ตามร่างเดิม เนื่องจากการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้ต้องรับโทษเพิ่มขึ้นแล้ว

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้ การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน เช่น ร่างมาตรา ๒๕ (๒) ซึ่งไม่บัญญัติเป็นความผิดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ดังนั้น ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรานี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ ให้รับโทษเป็นสองเท่า ทั้งนี้ ได้ใช้หลักการเดียวกันนี้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ด้วย

มติที่ประชุม : ที่ประชุมพิจารณาทบทวนแล้วมีมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ต้องรับโทษเป็นสองเท่า เนื่องจากร่างมาตรา ๒๘ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยแล้ว

๓.๒ พิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้**๑) พลเอก มารุต ปิซโซตติสิงห์ (คำแปรญัตติลำดับที่ ๒)**

ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๑๓ ดังนี้

“ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหารายใด ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป โดยผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในครั้งนี้จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้”

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการวิสามัญ

พลเอก มารุต ปิซโชตะสิงห์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจง
คำแปรญัตติ สรุปได้ดังนี้

เหตุผลของคำแปรญัตติคือ เพื่อไม่ให้ผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาไม่ว่าครั้งใดหรือในวุฒิสภาชุดใด จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้

นายเจียรชัย ณ นคร กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ว่า

๑. ความหมายร่างมาตรา ๑๓ วรรคสอง คือ การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งแทนผู้ตรวจการแผ่นดินคนใด ผู้ที่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาสำหรับการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินผู้นั้น จะเข้ารับการสรรหาที่ต่อเนื่องกันเพื่อดำรงตำแหน่งแทนผู้นั้นอีกไม่ได้ ซึ่งบทบัญญัติตามร่างเดิมมีความครอบคลุมแล้ว อีกทั้งเห็นว่าตามบทบัญญัตินี้คณะกรรมการสรรหาคงจะไม่รับผู้นั้นให้สมัครในครั้งใหม่ด้วย

๒. การไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในขณะนั้น เมื่อเวลาผ่านไปผู้นั้นก็อาจมีคุณสมบัติหรือไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วก็ได้ ดังนั้น การตัดสิทธิตลอดไปจึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้นั้น

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้
การไม่ให้ผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาไม่ว่าครั้งใดหรือในวุฒิสภาชุดใด จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้ อาจเป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคลเกินสมควรเนื่องจาก

๑) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามหรือเงื่อนไขต่าง ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ กับรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เมื่อมีการสรรหาคคราวต่อไป ก็เป็นสิทธิของผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะเข้ารับการสรรหาได้

๒) ไม่อาจทราบเหตุผลของการไม่ให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาได้ ซึ่งเกิดได้หลายสาเหตุและอาจไม่ใช่ความผิดของผู้นั้น เช่น การนับระยะเวลาผิดพลาด การตรวจเอกสารผิดพลาดหรือขาดคุณสมบัติเพราะระยะเวลาการดำเนินงานอันเป็นสาธารณะไม่ถึง ๒๐ ปี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามหากไม่ได้รับความเห็นชอบด้วยเหตุอื่นที่เข้าเงื่อนไขของคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม ผู้นั้นก็ไม่สามารถเข้ารับการสรรหาได้อีกอยู่แล้ว

นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย รองเลขาธิการคณะกรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

๑. กรณีสรรหาแทนผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่ง (A) และไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ต่อมาต้องมีการสรรหาแทนผู้ตรวจการแผ่นดินอีกคนหนึ่ง (B) ซึ่งเกิดขึ้นในวุฒิสภาชุดเดียวกัน ผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภากรณีสรรหาแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน (A) สามารถเข้ารับการสรรหาแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน (B) ได้หรือไม่

๒. กรณีมิให้ผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาไม่ว่าครั้งใดหรือในวุฒิสภาชุดใดจะเข้ารับการสรรหาอีกไม่ได้ เห็นว่าเป็นการปิดกั้นสิทธิของบุคคลมากเกินไป เนื่องจากเห็นว่าวุฒิสภาแต่ละชุดอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ดังนั้น หากวุฒิสภาคนละชุดกันแล้ว ผู้นั้นควรมี

สิทธิเข้ารับการสรรหาได้ใหม่ตราบเท่าที่ยังมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม นอกจากนี้ ยังเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาชุดใหม่ก็อาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างจากชุดเดิมเช่นกัน

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการธิการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้
ผู้ไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดิน (A) สามารถเข้ารับการสรรหาแทนผู้ตรวจการแผ่นดิน (B) ได้ แม้เป็นวุฒิสภาชุดเดียวกัน

นายโกศล เพ็ชรสุวรรณ รองประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญ คนที่สอง ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

เพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเพื่อเคารพต่อความคิดเห็นของวุฒิสภา เห็นว่าผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาไม่ว่าครั้งใดหรือในวุฒิสภาชุดใด ก็ไม่ควรจะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่

พลเรือเอก กัทร พุ่มหิรัญ รองประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

เนื่องด้วยวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบด้วยเหตุผลหลายประการ จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป เช่น ขณะนั้นเป็นจำเลยในคดีแต่ต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าผู้ยื่นฟ้องผิด เป็นต้น เพราะฉะนั้น การมิให้ผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาไม่ว่าครั้งใดหรือในวุฒิสภาชุดใด จะเข้ารับการสรรหาอีกไม่ได้ เป็นการลิดรอนสิทธิบุคคลเกินสมควร

พลเอก มารุต ปิซโซตะสิงห์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจงคำแปรญัตติ สรุปได้ดังนี้

เมื่อฟังคำชี้แจงของคณะกรรมการแล้ว พอจะยอมรับได้กรณีที่ผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาชุดใดแล้ว จะเข้ารับการสรรหาในวุฒิสภาชุดเดียวกันอีกไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในการให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งนั้น วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติซึ่งจะระบุเหตุผลต่าง ๆ ไว้ ซึ่งเห็นว่าการที่มีประวัติที่ไม่เหมาะสมแล้วก็ยากแก่การแก้ข้อครหาเหล่านั้น

พลเอก วีรณ ฉันทศาสตร์โกศล โฆษกคณะกรรมการธิการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของคณะกรรมการสรรหาหรือไม่ กล่าวคือ กรณีคณะกรรมการสรรหาได้สรรหาผู้ซึ่งเคยไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาอีกแล้วนั้น จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมได้หรือไม่

นายอรรถสิทธิ์ กัณมล กรรมการธิการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้
ในการพิจารณาวาระที่สองและวาระที่สามของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการอภิปรายกันว่ากรณีที่มิได้รับการสรรหานั้นมิใช่ความผิด เนื่องจากการมิได้รับการสรรหาอาจเกิดขึ้นได้หลายเหตุผล เช่น คุณสมบัติยังไม่ครบถ้วนในขณะนั้น หรือกรณีมีผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามหลายคน แต่ต้องสรรหาเพียงเท่าที่ตำแหน่งว่าง ดังนั้น การไม่ได้รับการสรรหาในครั้งนั้นเพราะอาจจะเก็งน้อยกว่า หรือมีประสบการณ์น้อยกว่าในขณะนั้นมิได้หมายความว่าผู้ยื่นฟ้องนั้นคือคนไม่ดี อีกทั้ง ในบริบทของวุฒิสภาพกติกแล้ว ความเห็นของวุฒิสภาในบางช่วงเวลาอาจถูกแทรกแซงก็ได้ เพราะฉะนั้น การไม่ได้รับการสรรหาจึงไม่ใช่ความผิด แต่เพื่อป้องกันปัญหาระหว่างคณะกรรมการสรรหากับวุฒิสภา จึงได้กำหนดมิให้

คณะกรรมการสรรหาซึ่งผู้ซึ่งวุฒิสภานั้นเคยไม่ให้ความเห็นชอบแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการสรรหาสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหลักการนี้ได้ใช้กับองค์กรอิสระเกือบทุกองค์กร

พลเรือเอก จักรชัย กุ์เจริญยศ เลขาธิการคณะกรรมการการวิสามัญ
ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

ร่างมาตรา ๑๓ วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิบุคคลอย่างมีเหตุมีผลตามสมควร เนื่องจากยังอยู่ในวาระของการสรรหาครั้งเดียวกัน ประกอบกับผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบด้วยสาเหตุใดแล้วต่อมาได้จัดการกับสาเหตุนั้นจนสิ้นไปแล้วก็ได้ การตัดสิทธิตลอดไปของผู้นั้น อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งกำหนดให้การตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

มติที่ประชุม : ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม ซึ่งผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

๒) พลเรือเอก ธราธร ขจิตสุวรรณ (คำแปรญัตติลำดับที่ ๖)

ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๙ ดังนี้

“มาตรา ๓๙ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานประจำปีตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของระบบการประเมินผลภาครัฐราชการแบบบูรณาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยอย่างน้อยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสรุปปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการด้วย และเผยแพร่ให้ประชาชนตลอดจนคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึง หรือพบเห็นตรงตัวไม่ได้ด้วย ทั้งนี้ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทนคนใดคนหนึ่ง หรือ สมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วย ที่ได้ตนเอง”

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการการวิสามัญ

พลเรือเอก ธราธร ขจิตสุวรรณ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจงคำแปรญัตติ ดังนี้

๑. ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพียงปีละครั้ง ดังนั้น รายงานประจำปีจึงมีความสำคัญมาก ซึ่งรายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานของระบบและกลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาครัฐราชการ ในขณะที่องค์กรอิสระอื่นหลายแห่งได้จัดทำรายงานประจำปีประกอบด้วย ๔ มิติ คือ ประสิทธิภาพ คุณภาพ ประสิทธิภาพ การพัฒนาองค์กร และโดยที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ ส่วนที่ ๕ ได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลเชิงบูรณาการที่มุ่งเสนอผลผลิต ผลกระทบ การประเมินตนเอง และควบคู่กับการให้สถาบันหรือหน่วยงานที่เป็นกลางทำหน้าที่ประเมินผล มีหลักเกณฑ์การติดตามประเมินผลและตัวชี้วัด ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ “ค. ด้านกฎหมาย (๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล...” จึงเห็นได้ว่าคำว่า “หลักสากล” ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น การจะใช้คำว่า “ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของระบบการประเมินผลภาครัฐราชการแบบบูรณาการ” ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็น่าจะทำได้

เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่าหากกำหนดให้จัดทำรายงานรายงานประจำปีตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของระบบการประเมินผลภาครัฐราชการแบบบูรณาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) รัฐสภาจะสามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ง่ายและมีแบบอย่างที่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ประเทศไทยจะไม่ถูกมองว่าไม่มีมาตรฐานสากล ซึ่งในการเสนอรายงานประจำปีที่ผ่านมา ท่านผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับที่จะพิจารณาเกี่ยวกับระบบ GES ด้วย ในการนี้ จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้ “...ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานประจำปีตามหลักเกณฑ์มาตรฐานของระบบการประเมินผลภาครัฐราชการแบบบูรณาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา...”

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๓ ได้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดรูปแบบที่คนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงรายงานประจำปีด้วย ประกอบกับมาตรา ๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้ “...และเผยแพร่ให้ประชาชนตลอดจนคนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึง**ทราบเป็นตรงตัว**ได้ด้วย...”

๓. ด้วยที่ผ่านมาองค์กรอิสระบางองค์กรได้มอบหมายผู้แทนให้มาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภา โดยกรรมการไม่มาด้วยตัวเอง ซึ่งเห็นว่าการรายงานต่อรัฐสภามีความสำคัญ การสื่อสารกันโดยตรงระหว่างรัฐสภากับกรรมการองค์กรอิสระเป็นสิ่งจำเป็น อีกทั้ง เป็นเรื่องที่ประชาชนทั่วไปให้ความสนใจ ดังนั้น จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังนี้ “...**ทั้งนี้** โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน**หรือผู้แทนคนใดคนหนึ่ง**อาสาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วย**ก็ได้ตนเอง**”

นายเกียรติชัย ณ นคร กรรมการธิการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

๑. ตัวอย่างรายงานประจำปีของประเทศออสเตรเลีย เป็นการรายงานว่าเป็นปีนั้นได้รับงบประมาณเท่าใด และมีการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไร ซึ่งเป็นการประเมินความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน รัฐสภาจะเป็นผู้ตรวจสอบองค์กรอิสระได้โดยการติดตามการใช้งบประมาณ ซึ่งประเทศไทยจะให้การติดตามตรวจสอบตามตัวชี้วัดของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการนี้ หากแก้ไขตามคำแปรญัตติจะส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ประเมินผลตัวเองและรายงานต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งรายงานประจำปีที่ดีควรเป็นการประเมินผลจากภายนอก (External Audit) ไม่ใช่การประเมินผลผลจากภายใน (Internal Audit) ประกอบกับระบบการประเมินผลภาครัฐราชการแบบบูรณาการมีการปรับเปลี่ยนได้ ซึ่งขณะนี้หลายหน่วยงานได้เลิกใช้ระบบ PMQA แล้ว

๒. ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารหลายประการ โดยวิธีการที่กำหนด เช่น ทางเว็บไซต์ เป็นต้น

นายรักษเกชา แฉฉ่าย รองเลขาธิการคณะกรรมการธิการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่ได้อยู่ในบริบทของการนำระบบประเมินผลภาครัฐมาใช้ แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนที่ดีและเป็นประโยชน์ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินก็พร้อมที่จะรับพิจารณาต่อไป

๒. ระบบการประเมินผลภาคราชการแบบบูรณาการมีการปรับเปลี่ยนได้ การนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะทำให้เกิดความไม่อ่อนตัว ยากต่อการแก้ไขปรับปรุง และอาจไม่ทันสมัยในบริบทของแต่ละยุคสมัย อีกทั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมที่จะรับไปปรับปรุงรายงานประจำปีให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคำแปรญัตติได้ เพราะฉะนั้น ไม่ควรบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวไว้ในกฎหมาย

๓. รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมาเป็นการระบุถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในแต่ละปี โดยรัฐสภาก็มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีระบบการประเมินและตัวชี้วัดต่าง ๆ ควบคุมอยู่แล้ว

๔. การเข้าถึงรายงานประจำปีนั้น ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเผยแพร่ทางเว็บไซต์ รวมถึงได้ร่วมมือกับสมาคมคนตาบอดแห่งประเทศไทยในการจัดทำอักษรเบรลล์ ซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยตลอด

๕. นอกจากสถาบันการศึกษาได้ทำการประเมินการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระแล้ว สถาบันพระปกเกล้าได้มีการประเมินความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรอิสระด้วย ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในอันดับที่หนึ่งของการประเมินดังกล่าว

นายธนาวัฒน์ สัจข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ใช่หน่วยงานที่ให้บริการ แต่เป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบผู้ให้บริการ ดังนั้น PMQA จึงนำมาใช้ไม่ได้เพราะเป็นการประเมินผลภาคราชการในเงื่อนไขของการความเป็นองค์กรด้านบริหาร ซึ่งเป็นคนละลักษณะกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒ “มาตรฐานสากลของการทำรายงานประจำปี” ยังไม่ปรากฏแน่ชัด และโดยที่คำว่า “หลักสากล” ตามมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง การปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ตามหลักสากล ให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยและพัฒนาต่อไปเพื่อให้ได้รับการยอมรับ

๓. ร่างมาตรา ๓๙ ได้กำหนดเนื้อหาของรายงานประจำปีไว้แล้วว่า อย่างน้อยต้องสรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการด้วย

๔. การเข้าถึงของคณาพิการและผู้สูงอายุนั้น ในกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายว่าด้วยผู้ด้อยโอกาสก็ได้บัญญัติรองรับไว้ตามสมควรแล้ว อีกทั้งมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จะกระทำมิได้

๕. การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้แทนอาจมาแถลงรายงานประจำปีต่อรัฐสภาด้วยก็ได้ เป็นการบัญญัติเผื่อกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีเหตุจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ที่ทำให้ไม่สามารถมาแถลงได้ด้วยตนเองก็ให้มอบหมายผู้แทนได้ แต่อย่างไรก็ดี รัฐสภาสามารถใช้วิธีการทางบริหารในการประสานอย่างกัลยาณมิตรเพื่อกำหนดวันที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถมาแถลงได้ ประกอบกับที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินพร้อมด้วยเลขาธิการได้มาแถลงรายงานด้วยตนเองโดยตลอด

มติที่ประชุม : ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม ซึ่งผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

๓) พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เขิตบุญเมือง (คำแปรญัตติลำดับที่ ๓)

ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๑๒ ดังนี้

“ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้บันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาแต่ละคนที่มีต่อผู้ได้รับการสรรหาไว้เป็นหลักฐานด้วย”

คณะกรรมการการวิสามัญ ได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๑๒ ดังนี้

“ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผยและให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย”

ประเด็นการอภิปรายของคณะกรรมการการวิสามัญ

พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เขิตบุญเมือง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจงคำแปรญัตติ สรุปได้ดังนี้

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน โดยได้รายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภาทุกปี ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องโปร่งใสเป็นธรรม เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ได้รับการสรรหาต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งที่ผ่านมาขาดข้อมูลเชื่อมโยงในส่วนของเหตุผลของคณะกรรมการสรรหา ทำให้วุฒิสภาไม่ทราบข้อมูลดังกล่าว ประกอบกับพฤติกรรมหรือความประพฤติของบุคคลมีความเป็นนามธรรม ซึ่งเมื่อวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประวัติขึ้น คณะกรรมการจึงพิจารณาโดยเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลและเป็นหลักฐานที่คณะกรรมการสรรหาได้สรรหาบุคคลดังกล่าว จึงได้แปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้บันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาแต่ละคนที่มีต่อผู้ได้รับการสรรหาไว้เป็นหลักฐานด้วย” ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ซึ่งสภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบแล้ว

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้ คณะกรรมการการวิสามัญได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๑๒ โดยใช้ข้อความเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ซึ่งสภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบแล้ว และมีนัยความหมายเดียวกันกับคำแปรญัตติแล้ว ดังนี้

“ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผยและให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย”

พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เขิตบุญเมือง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ชี้แจงคำแปรญัตติ สรุปได้ดังนี้

เมื่อข้อความของคำแปรญัตติกับข้อความที่คณะกรรมการการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมมีความหมายเป็นนัยอย่างเดียวกัน เหตุใดจึงไม่ใช้ข้อความตามคำแปรญัตติ ทั้งนี้ เนื่องจาก “เหตุผลในการเลือก” อาจหมายถึง เหตุผลของวิธีการเลือก หรือขั้นตอนการเลือกก็ได้

นายอรรถสิทธิ์ กันมล กรรมการการวิสามัญ ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้ ข้อความตามคำแปรญัตติว่า “และให้บันทึกเหตุผลของกรรมการสรรหาแต่ละคนที่มีต่อผู้ได้รับการสรรหาไว้เป็นหลักฐานด้วย” จะหมายถึงเหตุผลที่มีต่อผู้ได้รับการเลือก ซึ่งอาจแปรความได้ว่าชอบ ไม่ชอบ หรือความรู้สึกอื่นใด แต่ข้อความว่า “และให้กรรมการสรรหาแต่ละคน

บันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย” นั้น จะหมายถึงเหตุผลในการเลือกบุคคลคนนั้น และจะใช้ข้อความเดียวกันนี้กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระอื่นด้วยทุกองค์กร ประกอบกับเป็นข้อความที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้ใช้ข้อความในลักษณะนี้แล้ว

นายรณาวุฒิ สังกข์ทอง กรรมการวิสามัญ ให้ข้อมูลต่อที่ประชุม สรุปได้ดังนี้
 “เหตุผลในการเลือก” หมายถึง เหตุผลในการเลือกบุคคลแต่ละคน เฉพาะผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกันกับคำแปรญัตติ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ในการพิจารณานั้นสามารถสืบค้นได้จากรายงานการประชุมของคณะกรรมการสรรหาอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน และมีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว เพื่อมิให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันซึ่งจะปัญหาการใช้บังคับกฎหมายในโอกาสต่อไป จึงต้องใช้ข้อความเดียวกันที่อยู่แล้วในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

มติที่ประชุม : คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และได้ชี้แจงผู้แปรญัตติแล้ว ซึ่งผู้แปรญัตติพอใจ เนื่องจากข้อความตามคำแปรญัตติและข้อความที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น มีความหมายและเจตนารมณ์อย่างเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้แปรญัตติจะยกข้ออ้างข้อสังเกตว่ากรรมการสรรหาจะต้องมีการหารือกันเพื่อกำหนดวิธีการได้มาซึ่งบุคคลตามที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่พิจารณาจากใบสมัครเท่านั้น เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- กำหนดการประชุมครั้งต่อไป

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติให้มีการประชุมครั้งต่อไป ในวันอังคารที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๘

เมื่อได้เวลาพอสมควรแล้ว พลเอก ธีรเดช มีเพียร สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวขอบคุณกรรมการและผู้เข้าร่วมประชุม และกล่าวปิดการประชุม

เลิกการประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

นางสาวสุนิษา ลอยฟ้า
 นิติกรชำนาญการ
 กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๑
 ผู้จัดบันทึกการประชุม

.....ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานฯ ตรวจ
 (นายวันนพ ศรีประภาภรณ์)

มตรีรับรองบันทึกการประชุม

ครั้งที่ ๑๑/๒๕๖๐

วันที่ ๑๗/ก.ค./๒๕๖๐

.....ผอ.สำนักงานกรรมการ ๑ ทราบ
 (นายกิตติ เจริญยงค์)