

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

ครั้งที่ ๑๘

วันอังคารที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๑๐ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการวิสามัญผู้มาประชุม คือ

- | | |
|---|------------------------------|
| ๑. พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายกิตติ วะสีนนท์ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๓. ศาสตราจารย์พิเศษภัทรศักดิ์ วรรณแสง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| ๔. นายกล้านรงค์ จันทิก | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๕. นายประมุต สุตะบุตร | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๖. ร้อยตำรวจตรี พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริภาร | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๗. ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๘. พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๙. พลเรือเอก กฤษฎา เจริญพานิช | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๐. พลตำรวจเอก จักรทิพย์ ชัยจินดา | |
| ๑๑. รองศาสตราจารย์เจษฎ์ โทณะวณิก | |
| ๑๒. พลอากาศเอก ทรงธรรม โชคคณาพิทักษ์ | |
| ๑๓. พลอากาศเอก ธงชัย แฉล้มเขตร | |
| ๑๔. พลเรือเอก ธราธร ขจิตสุวรรณ | |
| ๑๕. นายนิวัติไชย เกษมมงคล | |
| ๑๖. ศาสตราจารย์คลินิกนิเวศน์ นันทจิต | |
| ๑๗. พลตำรวจโท บุญเรือง ผลพานิชย์ | |
| ๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ | |
| ๑๙. พลเอก ไปฏก บุนนาค | |
| ๒๐. พลตำรวจเอก พิเชิต ควระเดชะคุปต์ | |
| ๒๑. พลเอก มารุต ปัสโชตะสิงห์ | |
| ๒๒. นายภัทร คำพิทักษ์ | |
| ๒๓. พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง | |
| ๒๔. พลอากาศเอก สุทธิพงษ์ อินทรีย์วงศ์ | |
| ๒๕. พลอากาศเอก สุทธิพันธ์ กฤษณคุปต์ | |
| ๒๖. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ | |
| ๒๗. พลเอก สิงห์ศึก สิงห์ไพร | |

กรรมการวิสามัญผู้ลาการประชุม คือ

๑. ผู้ช่วยศาสตราจารย์วุฒิศักดิ์ ลาภเจริญทรัพย์ รองประธานคณะกรรมการฯ คนที่หนึ่ง
๒. นายสีมา สีมานันท์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการฯ
๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เฉลิมชัย บุญยะลีพรรณ โฆษกคณะกรรมการฯ
๔. พลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ
๕. นายภาณุ อุทัยรัตน์
๖. พลเอก วลีท โรจนภักดี
๗. พลเอก สรรชัย อจลานนท์
๘. พลเอก อภิรัชต์ หมั่นสวัสดิ์

ที่ปรึกษาภักติมงคลผู้เข้าร่วมประชุม คือ

๑. นายประสพ พงษ์ศิริภักย์
๒. นายมานะ นิมิตรมงคล
๓. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์

ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็น ดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|-------------------------|--|
| ๑. นางชื่นสมน นิเวทวงศ์ | ผู้อำนวยการกองกฎหมาย
การบริหารราชการแผ่นดิน |
| ๒. นายวิชัยพล ฉวีวรรณ | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |
| ๓. นางสาวสุจิตตา มโหธร | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

- | | |
|--------------------------------|------------------------------------|
| ๑. นายสุรพงษ์ อินทรถาวร | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| ๒. นายนิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ | ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ |
| ๓. นายภูเทพ ทวีโชติธนากุล | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย |
| ๔. นางสาวอพารินทร์ ลิ้มธเนศกุล | พนักงานไตสวนชำนาญการ |
| ๕. นายชิต บุญเงิน | พนักงานไตสวนปฏิบัติการ |
| ๖. นางสาวรุ่งรัตน์ ดำรงบุญ | พนักงานไตสวนปฏิบัติการ |
| ๗. นายปรีชา อุทศศรี | พนักงานไตสวนปฏิบัติการ |
| ๘. นายไสว ไชยแสง | พนักงานไตสวนปฏิบัติการ |
| ๙. นางสาวอลิสรา รักบ้านเกิด | เจ้าหน้าที่การต่างประเทศปฏิบัติการ |

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. พันตำรวจเอก อมรฤทธิ์ คชกุล

ผู้เชี่ยวชาญประจำตัว

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์

๒. พันตำรวจเอก สมควร พิงทรัพย์

ผู้ชำนาญการประจำตัว

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พลตำรวจเอก จักรทิพย์ ชัยจินดา

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ ตามข้อบังคับการประชุม คือ

นางธัญญา ศรีสุพรรณ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๓

สำนักกรรมการ ๒

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการวิสามัญมาครบองค์ประชุม นายกิตติ วะสีนนท์ รองประธาน
คณะกรรมการ คนที่สอง ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุม และดำเนินการประชุม
ตามระเบียบวาระการประชุม สรุปผลได้ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

๑.๑ บุคคลภายนอกขออนุญาตเข้าร่วมประชุม คือ

๑.๑.๑ พันตำรวจเอก อมรฤทธิ์ คชกุล

ผู้เชี่ยวชาญประจำตัว

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์

๑.๑.๒ พันตำรวจเอก สมควร พิงทรัพย์

ผู้ชำนาญการประจำตัว

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พลตำรวจเอก จักรทิพย์ ชัยจินดา

ที่ประชุมอนุญาต

๑.๒ ผลการพิจารณา

ด้วยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการ
ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ได้ศึกษาหมวด ๖ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ของ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว รายละเอียดได้สำเนาแจกต่อที่ประชุมแล้ว

ที่ประชุมรับทราบ

๑.๓ ผู้แปรญัตติ

ตามที่ที่ประชุมได้มีมติเชิญผู้แปรญัตติเข้าร่วมประชุมชี้แจงในวันพุธที่ ๑๓ และวันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ นั้น ผลการประสานงานเชิญผู้แปรญัตติ มีดังนี้

๑.๓.๑ พลเอก สกล ชื่นตระกูล

ขอถอนคำแปรญัตติ

๑.๓.๒ นางสุรางคณา วายุภาพ

ขอเลื่อนการมาชี้แจงคำแปรญัตติเป็น
วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐

ที่ประชุมรับทราบ

๑.๔ เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับ ณ วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐
ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

๒.๑ รับรองบันทึกการประชุม

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๔ วันศุกร์ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐ โดยมีการแก้ไขหน้า ๑๗ คำชี้แจงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คำว่า “การบริหารบุคคล ป.ป.ป.” ขอแก้ไขเป็น “การบริหารบุคคล ป.ป.ช.”

๒.๒ นำเสนอบันทึกการประชุม

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมติรับทราบบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๖ วันพฤหัสบดีที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๐

ต่อมา พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ประธานคณะกรรมการได้เข้าร่วมประชุมและทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม โดยดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุม สรุปผลได้ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. (หมวด ๗ การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตราที่เกี่ยวข้อง)

ที่ประชุมได้พิจารณาผลการหารือร่วมกันระหว่างกรรมการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. และผู้แทนคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) รวมทั้งผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วนำเสนอผลการหารือร่วมกันต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ปรากฏผลเป็นดังนี้

มาตรา ๓๑

มีการแก้ไข

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

ประเด็นอภิปราย

ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

คณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งประเด็นซักถามสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เรื่องการที่จะนำวิธีปฏิบัติในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public enquiry) มาใช้ประโยชน์ โดยยกตัวอย่างกรณีของรัฐมนตรีเวสต์ ประเทศออสเตรเลีย ที่สามารถใช้ได้ผลมาแล้ว เพียงแต่ในทางปฏิบัติและบริบทของสังคมไทยที่ค่อนข้างมีความละเอียดอ่อน หากใช้แบบอย่างของประเทศออสเตรเลียอาจจะไม่เหมาะสมเท่าที่ควร ดังนั้น ควรพิจารณาในเชิงการป้องกันหรือป้องปราม ทั้งนี้ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะของการเพิ่มความเป็นวรรคสองของมาตรา ๓๑ จะเป็นลักษณะเรื่องทั่วไป

ในการนี้ การใช้คำว่า “รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” ดังกล่าวมีลักษณะเป็น “ประชาพิจารณ์” (Public hearing) ไม่ใช่ “การสอบถามข้อมูลสาธารณะ” (Public enquiry) จึงไม่ทราบว่าจะสามารถสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนได้หรือไม่ หรือข้อมูลที่ได้รับจะเพียงพอหรือไม่ ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบในวงกว้างเพียงพอที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำเป็นจะต้องใช้ลักษณะ Public enquiry เพื่อจะป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น จึงไม่ใช่เพียงแค่การรับฟังความคิดเห็น

๒. ความในวรรคสองของมาตรา ๓๑ ที่บัญญัติไว้จะกลายเป็นเรื่องทั่วไปเพื่อจะรองรับ (Support) ความใน (๑) (๒) (๓) แต่ไม่ได้ทำเป็นเฉพาะกรณีใช่หรือไม่ ทั้งนี้ ตามความเข้าใจควรจะสามารถดำเนินการในลักษณะที่ Public enquiry แต่อาจจะไม่ถึงขั้นการดำเนินการของต่างประเทศ แต่ทำแบบไทย คือ การเปิดเวทีสาธารณะเพื่อที่จะเป็นการป้องกันหรือป้องปรามเป็นรายกรณีไป ดังนั้น หากเป็นการดำเนินการในเรื่องทั่ว ๆ ไป จะเกิดเพียงมาตรการ กลไก หรือข้อเสนอแนะอะไรต่าง ๆ ในแบบกว้าง

๓. มาตรา ๓๑ นี้เป็นเรื่องของหน้าและอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีอำนาจตามความใน (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการบัญญัติหน้าที่และอำนาจว่า จะต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้าง และเมื่อพิจารณาเพิ่มความเป็นวรรคสองที่เป็นเรื่องของการทำมาตรการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามมาตรา ๖๓ ของ

รัฐธรรมนูญ แต่การมีส่วนร่วมตามมาตรา ๖๓ เป็นเรื่องการป้องกันอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ข้อห่วงใยในการรับฟังความคิดเห็นตามความในวรรคสองของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะพิจารณารับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” ดังนั้น การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ถูกตีความไปเป็นอย่างอื่น เช่น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่งเป็นยกเลิกกฎหมาย (Overrule) เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนจะเดือดร้อนในเรื่องของทรัพยากร สิ่งแวดล้อม หากคณะกรรมการการวิสามัญบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะเกิดกรณีการร้องเรียนตามมาหรือไม่

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญจะถูกนำมาบัญญัติไว้ในหมวดใด หรือมาตราใด เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิโดยชัดเจนเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) หรือการประเมินและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) โดยมีความชัดเจนและบัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่ปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายจะตัดในส่วนดังกล่าวออกมิให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว

ดังนั้น หากบัญญัติในมาตรา ๓๑ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพิ่มความในวรรคสองประเด็นการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเข้าไป จะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกันหรือไม่ เพราะการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะตาม “หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” และความในวรรคสามต้องดำเนินการไม่เกิน ๓ เดือน และหากเกินระยะเวลาดังกล่าวจะมีโทษหรือไม่

๕. ตามรูปแบบของกฎหมาย มาตรา ๓๑ เป็นเรื่องของหน้าที่และอำนาจ หากเป็นการดำเนินการในส่วนอื่นควรนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเรื่องเดียวกัน และสอดคล้องกับมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเติมถ้อยคำว่า “ตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ” หรือ “ตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” แทน จะเหมาะสมกว่าหรือไม่

๖. ความในมาตรา ๓๑ กับมาตรา ๓๒ ต้องแยกพิจารณาออกจากกัน กล่าวคือ ความในมาตรา ๓๑ เป็นเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้แล้วตามกฎหมายเดิม อาทิ เรื่องการเสนอมาตรการ เสนอความเห็น ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ต่อดำเนินการในเรื่อง ๓ เรื่อง คือ (๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกล่าวได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบว่า มีช่องว่างอันอาจก่อให้เกิดการทุจริต และควรจะมีการปรับปรุงอย่างไร (๒) เสนอมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตว่า ควรจะดำเนินการ

มาตรการอย่างไร (๓) เสนอให้มีมาตรการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรการที่อาจเป็นช่องทางในการทุจริต

ในการนี้ ตามความในมาตรา ๓๑ เป็นหน้าที่และอำนาจเดิมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอเสนอขั้นตอนในการดำเนินการเพิ่มเติม โดยเพิ่ม มาตรการรับฟังความคิดเห็นต่าง และอาจจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ อาทิ หากมี กฎหมายหรือมีมาตรการใดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน จะมีการขอรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ คือ เปิดเวทีสาธารณะขึ้นมาเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องนี้ที่จะดำเนินการ เพราะเรื่องดังกล่าวอาจเกิด ผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นจะเป็นอย่างไร คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ขึ้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้กำหนดว่า หลักเกณฑ์ในการ รับฟังความคิดเห็นจะเป็นเช่นใด วิธีการจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งแต่เดิมจะเป็นหลักการของ “การไต่สวนสาธารณะ” ซึ่งมาจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption: UNCAC, 2003) ที่ให้มีการไต่สวนสาธารณะ หมายถึง กระบวนการไต่สวนเลย และให้เปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า จะเป็นเรื่องที่ห่างไกลเกินไป คือ การไต่สวนสาธารณะจะไปกระทบกับผู้ถูกกล่าวหา และจะเป็นการชี้นำ สังคมเลยว่า ผู้นั้นมีความผิดแล้ว จึงเสนอปรับมาขอให้มีถ้อยคำว่า “ความคิดเห็นสาธารณะ” แทน แต่การปรับถ้อยคำเป็นเรื่องของมาตรการมากกว่า ซึ่งเป็นกรณีที่ต่างจากการดำเนินการใน มาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ และการที่มีได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ เพราะมาตราดังกล่าว เป็นเรื่องของการส่งเสริมธรรมตา และบัญญัติขึ้นเพื่อให้มีขั้นตอนในการดำเนินการ

๗. หากมาตรา ๓๑ เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีการ บัญญัติเพิ่มความเป็นวรรคสองดังกล่าว ควรบัญญัติเพิ่มเป็น (๔) จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ และบัญญัติ ให้แคลงว่า “ความคิดเห็นสาธารณะ” ด้านการต่อต้าน ป้องกัน และปราบปรามการทุจริต เพราะ คำว่า “สาธารณะ” มีความหมายที่กว้างมาก และสามารถเชื่อมโยงประเด็นได้หมด อาทิ “การทุจริต ประพฤติมิชอบ” คือ หากมีการร้องเรียนว่ามีผู้ทุจริต ประพฤติมิชอบ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็น อาจเกิดปัญหา

๘. หากนำความในวรรคสองที่เพิ่มขึ้นใหม่ไปบัญญัติเป็น (๔) จะเป็นการแยก ประเด็นออกไปอีกประเด็นหนึ่ง แต่หากบัญญัติเป็นวรรคสองจะหมายถึง การดำเนินการตาม วรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้ กล่าวคือ เป็นเรื่องของขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้วในส่วน of (๑) (๒) หรือ (๓)

ทั้งนี้ ความในวรรคสามเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการให้ แล้วเสร็จ แล้วส่งไปยังองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และหากดำเนินการไม่ได้ เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดต้องแจ้งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และต้องไม่เกิน ๓ เดือน

๙. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ต้องดำเนินการทั้งด้านการป้องกันและปราบปราม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๒๘

จะพบประเด็นเรื่องการปราบปราม ส่วนประเด็นเรื่องการป้องกันตามกฎหมายเดิมจะปรากฏในมาตรา ๑๙ และถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมาตรา ๓๑ จะเป็นเรื่องในลักษณะของการป้องกัน คือ มีมาตรการต่าง ๆ ในการเสนอแนะ เช่น กรณีกรมศุลกากรมีปัญหาที่มีช่องว่างในการใช้ดุลพินิจอันอาจเกิดการทุจริตหรือประพฤติดีมิชอบได้ โดยเห็นควรให้กรมศุลกากรตัดทอนอำนาจดุลพินิจดังกล่าวออก จะถือเป็นมาตรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๓๑

การดำเนินการตามมาตรา ๓๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจได้อยู่แล้ว การเสนอมาตรการไปยังคณะรัฐมนตรีจึงเป็นประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิวิสามัญจะต้องมีมติว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือคงไว้ตามร่างเดิม

ส่วนประเด็นที่เพิ่มเติมคำว่า “ความคิดเห็นสาธารณะ” ที่ถูกบัญญัติเพิ่มในส่วน of มาตรา ๓๑ มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งไม่ใช่การดำเนินการตามมาตรา ๖๓ เพราะมาตรา ๖๓ เป็นเรื่องของรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุน กล่าวคือ (๑) ให้ความรู้กับประชาชน เพื่อให้รู้ถึงอันตรายอันเกิดจากการทุจริต (๒) ต้องมีมาตรการและมีประสิทธิภาพ และ (๓) ให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแส ดังนั้น หากนำเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” ไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ จะเกิดเป็นประเด็นขึ้นมาใหม่อีกประเด็นหนึ่งซึ่งมิใช่การป้องกัน

๑๐. ตามที่มีการเสนอเพิ่มถ้อยคำในวรรคสอง การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” การกำหนดดังกล่าว ในการดำเนินการตามความใน (๑) (๒) และ (๓) ที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ สามารถยกตัวอย่างได้หรือไม่ และมีแนวคิดที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้เริ่มหรือต้องมีประชาชนมาร้องเรียน และควรเป็นรูปแบบกลุ่มคน หรือบุคคลเพียง ๒ คนที่อ้างว่าได้รับผลกระทบจะอยู่ในหลักเกณฑ์หรือไม่

๑๑. ความในวรรคหนึ่งกับวรรคสองมีการดำเนินการที่ต่อเนื่องกัน กล่าวคือ ความในวรรคหนึ่ง คือ การเสนอมาตรการไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับประเด็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นสาธารณะสามารถเสนอแนะได้เลย แต่ถ้าเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็น ก็สามารถเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้

ทั้งนี้ เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว จะยังไม่มีดำเนินการตามวรรคสาม เพราะเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องจัดทำสรุปความคิดเห็นออกมาเป็นมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะ จึงเข้าสู่กระบวนการของวรรคสาม และจะไม่กลับมาสู่การดำเนินการตามวรรคสอง

๑๒. เนื่องจากมีประเด็นการรับฟังความเห็นสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันเป็นกระแสนิยมของประชาชนที่เกิดการรวมตัวขึ้นเป็นกลุ่มได้โดยง่าย เนื่องจากมีความคิดที่ตรงกัน หากกลุ่มดังกล่าวขอมีส่วนร่วมในเรื่องของกฎหมายระดับอนุบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะคัดค้านอย่างไร เพราะกฎหมายได้บัญญัติรองรับการดำเนินการตามความใน (๑) (๒) และ (๓) ไว้แล้ว และหาก

บัญญัติไว้แล้วในกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งว่า บางกรณีจะไม่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

๑๓. ประเด็นถ้อยคำเรื่อง “สาธารณะ” กับ “ประชาชน” ควรให้ใช้คำว่า “สาธารณะ” เพราะเมื่อเทียบกับเคียงกับต่างประเทศจะใช้คำว่า “Public Hearing” และเมื่อแปลกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษจะได้สอดคล้องกัน

ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นรูปแบบของ Public enquiry และจากการหารือกับ กรธ. ได้ข้อสรุปว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการที่จะดำเนินการในลักษณะที่ทำให้ประชาชนหรือผู้ที่มีผลกระทบจากการดำเนินการของภาครัฐ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะในบริบทของประเทศไทย อาจจะต้องใช้ลักษณะของการลดระดับความเข้มงวดของการจัดทำมาตรการรับฟังความเห็น เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอันถือว่าจะเกิดผลกระทบ (Impact) ไปในทางที่ดีกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต และเป็นรูปแบบที่น่าจะเหมาะกับสังคมไทย

๒. ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการตามความในวรรคสองที่จะนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เทียบเคียงกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตต่อหน้าที่ราชการแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย (Independent Commission Against Corruption: ICAC) ซึ่งใช้การไต่สวนสาธารณะเต็มรูปแบบ โดยการออกระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการไว้

๓. ประเด็นเรื่อง Public Hearing หรือ Public Interest เป็นภาษาที่ใช้กันเป็นสากลแล้ว ส่วนเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการปัจจุบันยังมิได้มีการหารือเพื่อยกร่างไว้

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่า ความในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓๒ แต่ความในมาตรา ๓๑ จะเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจเดิมในการที่จะเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือองค์กรอิสระ

เดิมบัญญัติไว้เพียงความในวรรคหนึ่งกับวรรคสาม และมีข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า ต้องการให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แต่การเสนอให้มีการรับฟังความคิดเห็นแบบเต็มรูปแบบไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และอาจจะมีรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะได้หากเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของสาธารณะ

ทั้งนี้ หากพิจารณาว่า ความในมาตรา ๓๑ รองรับบทบัญญัติมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามข้อเท็จจริงแล้วมาตรา ๓๑ มิได้รองรับมาตรา ๖๓ โดยตรง เพียงแต่เป็นมาตรการเสริมขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งหากมิได้มีการเพิ่มความเป็นวรรคสอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถที่จะเสนอมาตรการ หรือความเห็น หรือรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้ เพราะการบัญญัติ

ความเป็นวรรคสองดังกล่าว เป็นเพียงการบัญญัติให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าสามารถรับฟังความคิดเห็นได้

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า

๑. การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๓๑ เป็นการลดรูปลงมาจากข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่อง “การไต่สวนสาธารณะ” โดยความเห็นส่วนตัวเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน และสามารถแยกออกเป็น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ไม่ควรบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ ประเด็นที่สอง การรับฟังความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ใหญ่มาก

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปรากฏในมาตรา ๒๘ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญมีความเห็นว่า จะไม่แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๘ หากจะมีการเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจใด ๆ จะนำมาบัญญัติไว้ในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๑ ซึ่งบัญญัติในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายกันกับมาตรา ๒๘ ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้...” และเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีหน้าที่และอำนาจ ๓ ประการ และเพิ่มกระบวนการใหม่ในเชิงป้องกัน (Preventive) โดยเป็นนวัตกรรมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดดังกล่าวไปดำเนินการไต่สวนสาธารณะโดยหยิบยกเรื่องใด ๆ ขึ้นพิจารณา จะเป็นปัญหาหรือไม่ จึงควรบัญญัติให้อ่อนตัวลงโดยคิดรูปแบบเป็นมาตรการในการส่งเสริม และหากบัญญัติไว้ในหมวดของการส่งเสริมในมาตรา ๓๒ ก็จะไม่เกี่ยวกับเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่สามารถดำเนินการได้

ในการนี้ จากผลการสัมมนาขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน หนังสือของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการกำหนด ๑๔ มาตรการที่ถือว่าเป็นข้อมูลส่วนตัวของผู้ที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนังสือปรากฏว่า สื่อมวลชน และภาคประชาชนได้ตั้งข้อสังเกตมากกว่า ๑๔ ข้อว่า หลายเรื่องไม่น่าจะกำหนด เพราะทำให้เกิดปัญหาของการตรวจสอบของภาคประชาชน และได้เสนอแนะว่า การบัญญัติกฎหมายที่เข้มงวดเกินไปจะทำให้การปฏิบัติสามารถทำได้ยาก ซึ่งข้อเท็จจริงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.หารือกับภาคประชาชนก่อนการกำหนดมาตรการใด ๆ และการทำกติกาเรื่องการรับฟังความเห็นของสาธารณะตามวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดควรกำหนดให้มีการทบทวนทุก ๒ หรือ ๓ ปี

อนึ่ง ความในมาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ มีความเห็นว่า กรธ. ไม่ขัดข้องที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าว แต่ต้องการชี้ให้เห็นว่า หากบัญญัติเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าว

ในมาตรา ๓๑ จะเป็นการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ใช้อำนาจในทางการเมือง ซึ่งอาจเป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้

๒. การบัญญัติความในวรรคสองต้องพิจารณาว่า เป็นการบัญญัติให้เป็น “ดุลพินิจ” ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นบทบังคับสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า “ต้องทำ” ดังนั้น หากพิจารณาแล้วว่า ควรเป็นดุลพินิจอาจจะบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งถูกต้องแล้ว แต่ต้องบัญญัติถ้อยคำว่า “ด้วยก็ได้”

สำหรับกรณีเป็นการบังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำ สิ่งที่ต้องพิจารณา คือ ถ้อยคำ โดยความในมาตรา ๓๑ จะต้องพิจารณาควบคู่กับมาตรา ๓๒ (๔) โดยความใน มาตรา ๓๒ (๔) ใช้คำว่า “ประชาชน” แต่ตามมาตรา ๓๑ ใช้คำว่า “สาธารณะ” จึงยังมีความ แตกต่างกัน

๓. การเติมความในวรรคสอง เป็นเรื่องการจัดทำมาตรการที่อาจจะมีการรับฟัง ความคิดเห็นของสาธารณะได้ และความในมาตรา ๓๒ ก็ต้องทำแบบเดียวกัน คือ ต้องดำเนินการ ภายใต้อำนาจที่ว่า “อาจจะรับฟังความคิดเห็นที่เป็นสาธารณะ”

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนจะปรากฏใน มาตรา ๓๒ (๔) อยู่แล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น กรณีการเปิดเผยข้อมูลต้องมารับฟังความคิดเห็นหรือ ข้อเสนอแนะจากประชาชนด้วย ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวมีความครอบคลุมแล้ว

๒. กรณีการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคสองบัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไปกำหนด (Design) ก่อนว่า กรณีใดบ้างจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. สิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการ คือ “การไต่สวนสาธารณะ” แต่ กรธ. ไม่เห็นชอบ และในกรณีของมาตรา ๓๑ เป็นเรื่องของกรณีที่ได้วางมาตรการไปแล้ว แต่ต้องการที่จะ มีช่องทางในการที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบ้าง ซึ่งโดยปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะศึกษาจากเอกสาร และสอบถามความเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ศาลากร กระทรวงการคลัง ว่า กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อเสนอว่าอย่างไร หรือมี ข้อเท็จจริงใดที่แตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบหรือไม่ การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการ รับฟังจากหน่วยราชการ หรือกรณีของผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ จากภาคราชการ แต่ในส่วนของ ภาคเอกชนจะเป็นลักษณะของนักวิชาการที่จะเข้ามาให้ความคิดเห็น แต่ไม่ถึงขนาดที่จะให้ประชาชน เข้ามาให้ความคิดเห็นตามที่ได้มีการอภิปราย

กรณีที่สามสามารถดำเนินการได้ เช่น กองทุนกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ศึกษาแล้วพบว่า มีปัญหาจำนวนมาก และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแบบ

เต็มรูปแบบ คือ ต้องสอบถามนักเรียนที่กู้เงินว่ามีปัญหาใด ซึ่งในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. คงไม่ดำเนินการในระดับนั้น โดยจะใช้วิธีการสอบถามผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล หากพบปัญหาต่าง ๆ จะดำเนินการส่งข้อเสนอแนะไป ส่วนกรณีผู้ที่ได้รับผลกระทบ คือ นักเรียน ยังมิได้มีการสอบถาม เพียงแต่เป็นรูปแบบของการที่ไม่ได้รับบริการ หรือว่ามีการโกงเงินของประชาชนหรือไม่ การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการผ่อนคลายได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่ถึงขนาดที่ว่าจะเอาคดีไปไต่สวนสาธารณะอย่างที่มีข้อกังวلدังกล่าว

๒. หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ จะรับฟังในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ว่า (๑) ผู้ที่จะมาให้ความคิดเห็นต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ (๒) จำนวนตัวอย่างหรือจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีการกระจายตัว (๓) ประเด็นหรือมีที่ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือมาตรการที่ต้องการทราบ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบผลทั้งเชิงบวกและเชิงลบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถรวบรวมความคิดเห็นและสรุปผล รวมทั้งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาโดยการสั่งการไปยังกระทรวง ทบวง กรมให้ดำเนินการต่อความเห็นนั้นต่อไป โดยต้องไม่มีประเด็นการมีส่วนได้เสีย

๓. หากมีเพียงการร้องเรียน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยังไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ต้องมีการศึกษาก่อนว่า ประเด็นที่ร้องเรียนดังกล่าวมีข้อเท็จจริงอย่างไร มีประเด็นปัญหาใดบ้าง เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หาข้อเสนอแนะ หรือข้อกฎหมาย หรือข้อบกพร่องของข้อกฎหมาย มาแก้ไขปัญหา โดยเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง

อย่างไรก็ตาม ความในวรรคสองเป็นทางเลือก คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถที่จะเลือกหรือไม่เลือกที่จะดำเนินการก็ได้

๔. ตามหลักการแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร้อยละ ๑๐๐ ในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาเสร็จแล้ว แต่จากกลุ่มตัวอย่างถ้าเป็นนโยบายสาธารณะหรือประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาเสนอความเห็นได้ แต่ไม่ใช่เสนอความเห็นในทุกเรื่อง เพราะบางเรื่องไม่ได้เกี่ยวข้องกับประชาชนเลย เช่น เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาอยู่ อาทิ “สินค้าผ่านแดน” จะมีการเปิดด่านชั่วคราว หรือเรื่องของ “คำรักษาพยาบาล” ของข้าราชการที่เบียดบังคดีมีผู้ใดเกี่ยวข้องบ้าง ไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลผู้เบิกหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ป่วย เป็นต้น ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น กลุ่มตัวอย่างต้องวางกรอบ อาทิ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ มีองค์ความรู้ หรือมีส่วนได้เสีย

๕. คำว่า “รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” มีความหมายกว้าง โดยหมายถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ มหาวิทยาลัย หรือประชาชน ซึ่งเป็นคำที่จะเป็นประโยชน์มากกว่า เพราะสามารถสอบถามเฉพาะผู้ที่มีองค์ความรู้ได้ แต่ถ้านำไปรับฟังความคิดเห็นประชาชนจะมีลักษณะเฉพาะและแคบกว่า

ประเด็นหน้าที่และอำนาจ

คณะกรรมการการวิสามัญได้ตั้งประเด็นซักถามว่า ประเด็นหน้าที่และอำนาจตามความใน (๑) (๒) และ (๓) นั้น

ความใน (๑) เป็นเรื่องของการปรับปรุงระบบการปฏิบัติราชการ ไม่มีประเด็นปัญหา
ความใน (๒) มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่าได้ยกร่างมาตรการ
ตามมาตรา ๖๓ ที่เป็นการป้องกันและจัดการทุจริตให้มีประสิทธิภาพอย่างเข้มงวดอยู่แล้ว

ความใน (๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย มีความเห็นว่า มาตรา ๗๗
วรรคสองของรัฐธรรมนูญสามารถรองรับอยู่แล้ว แต่ประเด็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย
อนุบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วหน่วยงานจะเป็นผู้กำหนด ซึ่งข้อเสนอตามความในวรรคสอง
คือ หากประชาชนเห็นว่าได้รับผลกระทบจากกฎหมายระดับอนุบัญญัตินี้ และอ้างประโยชน์
สาธารณะ โดยเห็นว่าตนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมจะดำเนินการอย่างไร เพราะแต่เดิมนั้นกฎหมาย
ระดับอนุบัญญัติหน่วยงานสามารถกำหนดได้เลย เพราะเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการ

ประเด็นเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย

คณะกรรมการการวิสามัญได้ตั้งประเด็นซักถามว่า ความใน (๓) มีหน้าที่และอำนาจ
เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใด
ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่ง เพื่อไม่ให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในขณะเดียวกันประชาชนสามารถ
เข้ามามีส่วนร่วมได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนต่อการตราพระราชบัญญัติ แต่ตามความใน (๓) หากบัญญัติในลักษณะตามความใน
วรรคสอง ประชาชนจะขอมีส่วนร่วมในการที่จะกำหนดรายละเอียดในประกาศ คำสั่ง กฎ ระเบียบ
จะเป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งควรขอความคิดเห็นจากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เพื่อประกอบการพิจารณา

กรรมการการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. ความในมาตรา ๓๑ เมื่อพิจารณาหลักการเดิมของพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ จะพบว่า
เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว จะดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวน และเมื่อ
ความปรากฏว่า ข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความเกี่ยวเนื่องกับ
เรื่องของกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎหมายระดับอนุบัญญัติต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ อันเป็น
ข้อบกพร่องที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถอาศัยช่องว่างของกฎ ระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว
ในการกระทำทุจริต จึงมีข้อเสนอในการร่างกฎหมายว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว
เห็นว่า มีช่องว่างดังกล่าวนี้ต้องสามารถดำเนินการทำเป็นมาตรการหรือเสนอแนะ เพื่อให้มีการ
ปรับปรุงกลไกในการปฏิบัติราชการให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นได้

ดังนั้น หลักการดังกล่าวจึงนำมาซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๓๑ แต่ในหลักการนี้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกำหนดว่า ในการดำเนินการบางอย่าง เช่น โครงการที่มีผลกระทบต่อ
สาธารณะ หรือกฎหมายส่งผลกระทบสำคัญต่อประชาชน ประชาชนควรได้มีการศึกษากฎหมาย
ฉบับดังกล่าวก่อน (อ่าน) ดังนั้น กรณีที่ประชาชนอาจจะเสนอความคิดเห็นมายังคณะกรรมการ
ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับฟัง แต่การรับฟังดังกล่าวต้องมีการศึกษาหรือวิเคราะห์

ก่อน ไม่ใช่เพียงแค่การรับฟังแล้วรับข้อเสนอแนะเลย ในการนี้ ต้องพิจารณาทุกทั้งระบบ และ จะรับพิจารณาเฉพาะบางเรื่องที่ประชาชนร้องขอมา โดยพิจารณาจากความสำคัญและจำเป็น

๒. ความในมาตรา ๓๑ จะเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแล้วส่งเรื่อง ไปให้หน่วยงานอื่นภายนอกที่ไม่ใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. แต่หากเป็นกรณี ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. จะปรากฏในมาตรา ๓๒ (๔) คือ “รับฟัง ข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น” ซึ่งอาจจะมีทั้งส่วนราชการและ ภาคประชาชนที่ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาเรื่องที่ประชาชนมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กระทบกับตนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องพิจารณาว่า ประชาชน ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียจริงหรือไม่ และสิ่งที่สะท้อนออกมาเป็นปัญหาของกฎหมายระดับอนุบัญญัติ อย่างระเบียบ ข้อบังคับ ตัวอย่างที่พิจารณาในเรื่องของระเบียบของกรมป่าไม่ว่าด้วยการออกใบ ขนไม้ หรือแม้กระทั่งระเบียบว่าด้วยการที่อนุญาตตัดไม้ ซึ่งเป็นระเบียบภายในของกรมป่าไม้ โดยในทางปฏิบัติมีปัญหาการดำเนินการ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอแนะในเรื่องของ แบบฟอร์ม หรือวิธีการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balances) อย่างไรในเรื่องของการตัดไม้ ระเบียบหรือข้อบังคับเหล่านี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ทราบรายละเอียด เพียงแต่เห็นว่า ถ้ามีปัญหา เพราะเหตุเป็นผู้มีส่วนได้เสียคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องพิจารณาก่อน หรือแม้กระทั่งประเด็น รถหุ่ยที่เกี่ยวข้องจากการนำเข้า ซึ่งต้องพิจารณาระเบียบหรือข้อบังคับว่าเป็นระเบียบหรือข้อบังคับ ที่สามารถที่จะตรวจสอบหรือถ่วงดุลได้หรือไม่ ประเด็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขอรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ เช่น บริษัทที่นำเข้าหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ปัจจุบันมีการตั้ง ข้อสังเกตว่า มาตรการของการปิดข้อมูลส่วนตัวของผู้ที่แสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ๑๔ รายการ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเป็นระเบียบไปแล้วนั้น มีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยมีข้อเสนอว่า ควรแก้ไขระเบียบดังกล่าว มีการเคลื่อนไหวกดดัน กล่าวคือ นอกเหนือจากกฎหมายแล้ว เมื่อลงมาถึง ระเบียบ หรือกฎหมายอนุบัญญัติต่าง ๆ หากมีการเคลื่อนไหวและกดดันให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เพราะเห็นว่า มีปัญหาเรื่องการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้น ในการจัดทำข้อเสนอแนะแก้ไขระเบียบในการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ๑๔ รายการ ดังกล่าวที่มีปัญหาว่า ประชาชนไม่สามารถร่วมตรวจสอบได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อ คือ ผู้ใดเป็นเจ้าของประเด็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ และผู้ใดจะสามารถมีส่วนร่วมหรือเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งจะมีการ กีดกันประชาชนบางส่วนหรือไม่ โดยเฉพาะการปฏิบัติตามความใน (๓)

ประเด็นภาคเอกชนตามความใน (๒)

คณะกรรมการการวิสามัญได้ตั้งข้อสังเกตว่า ความในมาตรา ๓๑ (๒) “จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด” ถือได้ว่าเป็นมิติใหม่ของกฎหมายที่ประเทศไทยยังไม่เคยมี กล่าวคือ มีการบัญญัติถึง “ภาคเอกชน” ดังนั้น มาตรการและกลไกดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรเร่งดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนทราบว่า นอกจากมาตรการและกลไกของภาครัฐแล้ว ในส่วนของภาคเอกชนประชาชนยังไม่รับรู้ รับทราบ

ประเด็นกำหนดระยะเวลาตามความในวรรคสาม

คณะกรรมการการวิสามัญได้ตั้งประเด็นซักถามว่า

๑. การเพิ่มความในวรรคสอง เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งไม่สามารถดำเนินการตามวรรคสามได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓ เดือนนับตั้งแต่รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีผลอย่างไร และควรนับรวมระยะเวลาตามวรรคสองเป็นระยะเวลา ๓ เดือนด้วยหรือไม่

๒. ความในวรรคสามบัญญัติว่า “สามเดือน” ควรแก้ไขเป็น “เก้าสิบวัน” หรือไม่ เพื่อให้ตรงกับการออกกฎหมาย เพราะแต่ละเดือนมีระยะเวลาไม่เท่ากัน กล่าวคือ มี ๒๘ วัน ๓๐ วัน หรือ ๓๑ วัน

กรรมการการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า ความในวรรคหนึ่งมีหลักการว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเสนอแนะต่อองค์กรใด โดยองค์กรดังกล่าว คือ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

การเสนอแนะการดำเนินการตาม (๑) (๒) หรือ (๓) อาจจะมีมาตรการเสริม คือ มีการรับฟังความคิดเห็น และเมื่อรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้นแล้วจะต้องจัดทำข้อเสนอเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยกลับไปดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพราะฉะนั้นความในวรรคสามจึงไม่จำเป็นต้องไปมีการดำเนินการตามวรรคสองด้วย เพราะการดำเนินการตามวรรคสองต้องกลับไปดำเนินการในวรรคหนึ่ง คือ ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเสมอ

กรรมการการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า โดยปกติแล้วเมื่อเสนอมาตรการใดต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีการสั่งการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ และส่วนราชการที่รับมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็จะไปดำเนินการ ทั้งนี้เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะต้องแจ้งต่อคณะรัฐมนตรี และหากไม่สามารถดำเนินการได้จะต้องแจ้งกลับมาภายใน ๓ เดือน ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต โดยเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีว่าหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลไม่สามารถดำเนินการได้ จึงอาจเกิดกรณีการลงโทษทางวินัยต่อไป

ประเด็นองค์กรอิสระ

คณะกรรมการการวิสามัญได้ตั้งประเด็นซักถามว่า คำว่า “องค์กรอิสระ” ตามมาตรา ๓๑ ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ” เสนอความเห็นต่อองค์กรอิสระ ซึ่งคณะกรรมการการวิสามัญเห็นว่า คำว่า “องค์กรอิสระ” ดังกล่าวไม่รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากมีการหยิบยกขึ้นมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่ม อาจเป็นเรื่องการนำความเห็นจากภายนอกเข้ามาพิจารณา (Outside in) แต่หากมีผู้ร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่มเรื่อง จะไม่ใช่การนำความเห็นจากภายนอกเข้ามาพิจารณา แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำแล้ว ไม่สามารถแจ้งกับมายังหน่วยงานตนเองได้ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะต้องกำหนดรายละเอียด เช่น คำว่า “สาธารณะ” กับคำว่า “ประชาชน”

ผลการพิจารณา : ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(๒) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด

(๓) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้

ในการจัดทำมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อองค์กรตามวรรคหนึ่งได้รับแจ้งมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้แจ้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป ทั้งนี้ ไม่เกินสามเดือนเก้าสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

มาตรา ๓๒

มีการแก้ไข

ประเด็นอภิปราย

ประเด็นเงินรางวัลหรือผลประโยชน์ตอบแทน

คณะกรรมการการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๓๒ (๑) ตามที่ข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีอาจจะ มีเงินสินบนรางวัลตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลดังกล่าว ซึ่งสำหรับผู้ทำงาน

ภาคประชาชนส่วนใหญ่คิดว่า ถ้ามีเงินสินบนหรือเงินรางวัลมาเป็นตัวตั้งจะบิดเบือนเจตนารมณ์ไปจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงควรนำไปบัญญัติไว้ในหมวด ๗ การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแทนจะเหมาะสมกว่า

๒. หากบัญญัติให้ประชาชนที่มีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับเงินรางวัลอาจมีข้อครหาได้ โดยควรจัดไว้ในหมวด ๑๐ กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ การดำเนินการในเชิงบวก คือ ควรจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เสริมสร้างทัศนคติและฝักใฝ่จิตสาธารณะ

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า ประเด็นเรื่องกองทุนอาจมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการให้เงินรางวัล หรือสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น จึงควรจะบัญญัติไว้ในหมวด ๑๐ กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะส่วนหนึ่งจะเป็นการบัญญัติเจตนารมณ์เพื่อเปิดช่องทางไว้ ส่วนการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนจะต้องมีการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในการนี้ ข้อเสนอของภาคเอกชนที่ไม่ต้องการให้ระบุไว้ให้ชัดเจนในเรื่องของการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะจะกลายเป็นว่า เหตุที่เข้ามามีส่วนร่วม เพราะต้องการได้เงินสินบนหรือเงินรางวัล ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายว่า “มิได้มีจิตอาสา” ทั้งนี้ ในต่างประเทศมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับสินบนโดยเฉพาะ ซึ่งเกิดความเสียหายอย่างมาก และเป็นการทำลายเรื่องจิตสาธารณะทำลายจิตอาสาของประชาชน และผู้ที่ยื่นเรื่องร้องเรียนจะถูกมองว่า ต้องการเงินหรือผลประโยชน์รวมทั้งทำให้เกิดความเสียหายในระดับชาติที่ต้องใช้ความระมัดระวัง โดยเฉพาะประเทศอังกฤษจะไม่ยอมให้บัญญัติในประเด็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้วได้รับเงิน

ฝ่ายเลขานุการตั้งข้อสังเกตในการร่างกฎหมาย คือ การใช้คำว่า “รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้าง ทัศนคติและค่านิยม” เป็นการใช้คำว่า “และ” กับ “และ” ซ้ำซ้อนกัน

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า ขอเสนอให้ปรับเปลี่ยนคำว่า “และ” แรกเป็นคำว่า “ตลอดจน” ทั้งนี้ คำว่า “และ” หลังจำเป็นต้องบัญญัติไว้

ประเด็นคณะกรรมการร่วม

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๓๒ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนขึ้น เพื่อให้คำแนะนำ จะสามารถบัญญัติให้เชื่อมโยงกับเรื่องกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หมวด ๑๐) ได้หรือไม่ ยังเป็นประเด็นที่ต้องอภิปราย

๒. ความในวรรคสองที่บัญญัติให้ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ส่วนประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวที่บัญญัติไว้ว่า ให้มีผู้แทนจากภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตไม่เกิน ๔ คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน ซึ่งคำว่า “ภาคเอกชน” ให้คำจำกัดความว่าอย่างไร อาทิ พวกมูลนิธิต่าง ๆ หรือองค์กรที่ทำงานทางด้านการต่อต้านการคอร์รัปชัน ทั้งหมดนี้ไม่มีองค์กรใดประกาศตัวเป็นภาคเอกชน หรือประกาศตัวเป็นภาคประชาชน เพราะฉะนั้นถ้าบัญญัติจำกัดไว้ว่าเป็น “ภาคเอกชน” จะหมายถึง สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือไม่

๓. เจตนารมณ์ของการตั้งคณะกรรมการร่วมภาคเอกชนที่อยู่ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีอย่างไร ซึ่งตามความเข้าใจทั่วไปจะกลายเป็นภาคเอกชน (Private sector) คือ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (เรียกโดยย่อว่า “กกร.”) ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย หรือมีความพยายามที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยจะต้องเป็นภาคสาธารณะหรือภาคประชาชนด้วย ทั้งนี้ ผู้แทนคณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงว่า มีเจตนาที่จะดำเนินการในรูปแบบเปิด คือ ไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่อยู่กับภาคเอกชนที่โดยทั่วไปจะนึกถึง “ภาคธุรกิจ” เท่านั้น เพียงแต่ว่าการบัญญัติดังกล่าวสร้างความรู้สึกว่าจะมุ่งเน้นเฉพาะภาคเอกชนเป็นหลัก

๔. ประเด็นคำว่า “คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน” ควรบัญญัติให้ชัดเจน เพราะมีคำซ้ำของการเรียกโดยย่อว่า “กกร.” ซึ่งเป็นการกล่าวถึง ๓ สถาบันดังกล่าวข้างต้น แต่คณะกรรมการร่วมตามมาตรา ๓๒ ต้องมีความชัดเจนว่า คณะกรรมการวิสามัญต้องการที่จะให้เข้ามามีส่วนร่วม (Engage) แค่ภาคเอกชน หรือภาคสาธารณะ หรือประชาชนด้วย หรือแม้แต่กรณีของมูลนิธิทั้งหลายก็ไม่ได้เรียกตัวเองว่าเป็น “ภาคเอกชน” แต่เป็นภาคสาธารณะหรือภาคประชาชน

ประเด็นการให้สินบน

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นว่า ประเทศที่สามารถให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐได้มีหรือไม่ อย่างไร

กรรมการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า การให้สินบนกับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายบัญญัติให้สามารถให้สินบนได้เฉพาะบางพื้นที่ หรือบางรัฐเท่านั้น

ประเด็นระบบอุปถัมภ์

พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง กรรมการวิสามัญ ได้เสนอความเห็นว่า

๑. ปัญหาระบบอุปถัมภ์ทำให้เกิดการทุจริต ซึ่งเชื่อว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด และอาจแก้ไขเพิ่มเติมโดยใช้คำว่า “รวมทั้งปัญหาที่ไม่ดีจากระบบอุปถัมภ์” ทั้งนี้ เพื่อให้มีการรณรงค์หรือเพิ่มมาตรการทางสังคมในเรื่องนี้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

๒. ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องของปัญหาระบบอุปถัมภ์มีการจัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความ

เห็นชอบในข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญว่า ต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ ทั้งนี้ ในฐานะประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหา ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม ขอเสนอว่า ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่สังคมห่วงใย ถ้าในครอบครัว ในชุมชน ในสังคมเล็ก ๆ หรือว่า เพื่อการช่วยเหลือกัน เกื้อกูลกัน เป็นเรื่องดี แต่หากนำมาใช้ในการทุจริตของระบบราชการ ระบบการเมือง ย่อมทำให้ประเทศชาติเสียหาย ดังนั้น สังคมไทยในขณะนี้ยังเข้าใจอยู่ว่า “อุปถัมภ์ดี” เพียงแต่ว่าขาดการแยกแยะว่า ควรนำไปใช้ในวงการใด และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ต้องมีการรณรงค์แบบมีมาตรการ การส่งเสริม การให้ความรู้ ความเข้าใจว่า หากเป็นข้าราชการ เป็นนักการเมือง หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือเป็นองค์กรยุติธรรม แล้วนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ ย่อมทำให้ประเทศชาติเกิดความเสียหาย

๓. ระบบอุปถัมภ์ในต่างประเทศเรียกได้หลายแบบ อาทิ Nepotism หรือ Patroness system แล้วแต่จะเรียก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าจะนำไปใช้ในแบบใด

๔. คำว่า “อุปถัมภ์” อาจจะไม่ปรากฏในกฎหมาย แต่ตามหลักวิชาการอยู่ในอันดับที่ ๑ ถึงอันดับที่ ๒ คือ ในกฎหมายมีคำว่า “คุณธรรม” กับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” อยู่ในหลาย ๆ เรื่อง ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงกันข้าม แต่กลับถูกหลักเลี้ยงที่จะไม่บัญญัติคำว่า “อุปถัมภ์” ไว้ในกฎหมาย ประกอบกับมาตรานี้เป็นมาตราที่ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการปฏิบัติแต่อย่างใด เป็นเรื่องของลักษณะเชิงวิชาการในมาตรานี้ เพื่อให้มีการดำเนินการในทางสังคม

๕. คำว่า “ค่านิยมที่ไม่ดีจากระบบอุปถัมภ์” สามารถยอมรับได้ แต่เนื่องจากคำว่า “ระบบอุปถัมภ์” ไม่ใช่มีแต่เฉพาะประเทศไทย ในต่างประเทศก็ใช้คำนี้ เพียงแต่ในต่างประเทศได้ก้าวข้ามปัญหาดังกล่าวจนไม่ปรากฏในกฎหมายแล้ว และในพจนานุกรมศัพท์ต่างประเทศ (Dictionary) ก็ไม่ปรากฏแล้ว เพราะในต่างประเทศสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเข้มแข็ง รวมทั้งการป้องกันและปราบปราม ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและสถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนต่อไป

๖. สำหรับมาตรา ๓๒ ที่เสนอเพิ่มระบบอุปถัมภ์ เพราะเห็นว่า เป็นมาตราที่ส่งเสริม ไม่ได้กำหนดเรื่องอื่นใด และไม่มีผลในทางกฎหมาย ทั้งนี้ การแก้ไขถ้อยคำประเพณีนี้ได้มีการแก้ไขในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้วหลายฉบับ

๗. ระบบอุปถัมภ์เป็น “Patroness” คือ ผู้อยู่เบื้องบนกับผู้อยู่เบื้องล่าง หรือ ผู้ที่มีศักยภาพสูงกว่าจะอุปถัมภ์ผู้มีศักยภาพต่ำกว่า จึงเป็นการอุปถัมภ์โดยมีผลประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น ในเรื่องระบบอุปถัมภ์จึงเป็นคำทางวิชาการ และกฎหมายก็มาจากทฤษฎีทางวิชาการ

๘. จากการตรวจสอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ คำว่า “อุปถัมภ์” มีใช้ในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องของพระพุทธศาสนา

๙. คำว่า “คุณธรรม” คือ “Merit system” ในสังคมไทยและในระบบราชการ มองว่า “คุณธรรม” คือสิ่งที่ตรงข้ามกับ “อุปถัมภ์” โดยเฉพาะเรื่องของการแต่งตั้งโยกย้าย ไม่ได้ถูกมองในเรื่องอื่น แต่อุปถัมภ์ที่นำมาใช้ในการทำงานวิจัยของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คำว่า “อุปถัมภ์” นำมาใช้ในทางที่ไม่ดี คือ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศประกอบด้วย ๓ ด้าน

(๑) ด้านบริหารงานบุคคลในระบบราชการ (๒) ด้านการบริการประชาชน และ (๓) ด้านทุจริต ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่ที่ถูกสรุปออกมา ดังนั้น หากนำ Meritt system มาใช้ จะไม่เป็นคำตอบที่สามารถเป็นศูนย์รวมของการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ คำทางวิชาการ เช่น คำว่า “จริยธรรม” รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หลายมาตรา

๑๐. ตรานี้ที่ประเทศไทยยังก้าวข้ามปัญหาอุปถัมภ์ไม่ได้จะแก้ไขปัญหาการทุจริตไม่ได้ เพราะปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นในระบบราชการ การจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ ๆ งบประมาณจำนวนมากจากระบบราชการทั้งสิ้น โดยปัญหาสำหรับเอกชนในปัจจุบัน คือ มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑๑. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากขณะนี้ปัญหาการทุจริตมีทั้ง ๒ ส่วน คือ ผู้ให้และผู้รับ หรือเอกชนกับข้าราชการ ซึ่งเป็นระบบอุปถัมภ์ เพราะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ตอบแทนกัน หรือผลประโยชน์ตรงกัน ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “อุปถัมภ์” ว่า “ในทางที่ไม่ดี” คือ การที่ผลประโยชน์ตอบแทนกัน หรือผลประโยชน์ที่ตรงกัน รวมถึงการที่ผู้ให้กับผู้รับสมยอมกันเรื่องการทุจริตด้วย

๑๒. หากใช้คำว่า “อุปถัมภ์” เพียงคำเดียวจะเป็นคำนาม หมายถึง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นกับทุกคนทั่วไป แต่คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” หมายถึง กระบวนการ คำว่า “กระบวนการ” หมายถึง การวางไว้อย่างเป็นระบบให้เกิดปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเอกชน ปัญหาในสังคม ปัญหาในชุมชน ปัญหาในระบบราชการ ปัญหาในระบบนักการเมือง ความเกี่ยวพันดังกล่าวถูกมองว่าเป็น “ระบบ” ประกอบกับข้อเสนอแนะที่เสนอผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้วใช้คำว่า “การแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์”

กรรมาธิการวิสามัญในฐานผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า หากเพิ่มบทบัญญัติเรื่อง “ระบบอุปถัมภ์” จะกลายเป็นเรื่องการทุจริตเกิดจากปัญหาความไม่ดีของระบบอุปถัมภ์เท่านั้น ทำให้ความหมายแคบ เพราะการทุจริตนอกจากเกิดจากระบบอุปถัมภ์แล้ว ยังเกิดจากหลายประเด็นปัญหา

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การเพิ่มประเด็นระบบอุปถัมภ์ หากเป็นคำว่า “รวมทั้ง” เพื่อขยายความ และแสดงให้เห็นว่ายังมีการทุจริตรูปแบบอื่นอีกมากได้หรือไม่ ทั้งนี้ การเพิ่มบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเป็นการบัญญัติถ้อยคำให้มีความโดดเด่น เพราะคำนิยามไทยแบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย มีทั้งเชิงบวกและเชิงลบ

๒. ต้องมีการอธิบายว่า “ระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ถูกต้อง” เป็นอย่างไร เพราะต้องยอมรับว่า ประเทศไทยยอมรับเรื่องระบบอุปถัมภ์

๓. หากหลีกเลี่ยงการถกเถียงว่ายอมรับระบบอุปถัมภ์แล้วไม่ใช่คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” แต่ถ้าเกิดบัญญัติถ้อยคำที่กลับกัน (Reverse) โดยใช้คำว่า “ระบบคุณธรรม” แทนได้หรือไม่

๔. ประเด็นเรื่องระบบอุปถัมภ์เห็นด้วยอย่างยิ่ง แต่ไม่สมควรที่จะใส่ในกฎหมาย เพราะข้อความที่อยู่ในกฎหมายต้องมีความชัดเจน เป็นรูปธรรม ส่วนที่เป็นนามธรรมจะมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า อะไรคือ “ระบบอุปถัมภ์” ต้องมีการตีความหรือต้องมีบทนิยามศัพท์

๕. ประเด็นนามธรรมบางกรณีเป็นภาพลักษณ์ที่นำไปสู่การปฏิบัติ และหากแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ ที่เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดว่า “รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส” ทั้งนี้ หากเพิ่มถ้อยคำดังกล่าวจะเป็นภาพเชิงบวกต่อกฎหมาย ต่อหน่วยงาน และประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วม เพราะปัจจุบันเกิดความเหลื่อมล้ำเป็นอย่างมาก

๖. ตามรัฐธรรมนูญจะปรากฏคำว่า “เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” สามารถใช้แทนระบบอุปถัมภ์ได้หรือไม่

๗. ประเด็นพิจารณาอยู่ที่คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” หากไม่ใช่คำว่า “ระบบ” เพื่อเทียบเคียงประเด็นของศาสนา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ที่ใช้คำว่า “อุปถัมภ์” แทนได้หรือไม่ และควรเพิ่มเติมคำว่า “ไม่ถูกต้อง” ด้วย

กรรมาธิการวิสามัญในฐานผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า

๑. เรื่องระบบอุปถัมภ์ที่มีทั้งดีและไม่ดี งามและไม่งาม สิ่งให้เห็นพ้องต้องกัน คือ คำว่า “ค่านิยม” ที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ เพราะบางทีระบบอุปถัมภ์ก็มีใช้ว่าจะไม่ดีเสมอไป เพราะมีส่วนดีที่ทำให้ประเทศไทยเป็นไทยมาจนถึงทุกวันนี้ ปัญหา คือ ค่านิยมที่มีอยู่เป็นค่านิยมที่ผิด ๆ หรือไม่ถูกต้อง จึงขอเสนอถ้อยคำว่า “รวมถึงค่านิยมที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์”

๒. การเพิ่มบทบัญญัติระบบอุปถัมภ์ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับเรื่องระบบอุปถัมภ์เข้ามาไว้ในกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นปัญหาทางการเมือง ทั้งนี้ มีความเห็นว่าอาจจะเป็นปัญหา เพราะประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นต้นตอของการทุจริต

๓. ระบบอุปถัมภ์ที่นำเอามาใช้ในระบอบการปกครองหรือการบริหารในตำราทุกตำราบอกว่าเป็นสิ่งที่เลวร้ายมาก เหตุนี้จึงใช้คำว่า “Patroness system” ไม่ใช่ “Spoils system Patroness system” หมายความว่า ผู้ปกครองอยู่เหนือหรือมีอำนาจเหนือกว่าราษฎร คือไม่เท่าเทียมกัน ไม่อยู่ในระบบพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน แต่จะเป็นแนวตั้ง คำว่า “แนวตั้ง” หมายความว่า ผู้ที่อยู่ข้างบนจะมองผู้ที่อยู่ข้างล่างว่าต่ำกว่าตัวเองเสมอ จึงเป็นการทำลายระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำลายแนวความคิดที่ว่า “ประชาชนควรจะมีส่วนร่วม” เพราะความในมาตรา ๓๒ บัญญัติขึ้นตามระบบคุณธรรมที่ทุกคนจะต้องเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ของความเป็นมนุษย์ที่เรียกว่า “Human dignity” เกิดจากความเท่าเทียมกัน คือ ระบบที่เป็นระนาบเดียวกันเท่ากัน

ตัวอย่าง กรณีเป็นประธานในที่ประชุม เมื่อใดที่บอกว่า “หยุด” ประธานอภิปรายได้คนเดียว เป็นประเด็นการสั่งการ (Patronage system) อันเป็นสิ่งที่ไม่ได้ปลูกฝัง แต่แนวคิดที่ว่า ผู้ใหญ่อาบน้ำร้อนมาก่อน ห้ามขัด หากไม่พอใจจะสั่งย้าย ลูกน้องผิดเสมอ ผู้ใหญ่ถูกเสมอ เป็นระบบอุปถัมภ์ (Patroness system) คือ ระบบที่เป็นพื้นฐานของการทุจริต เพราะลูกน้องทำตามความต้องการของเจ้านาย นายต้องการอะไรจัดการให้ทั้งหมด จึงเป็นต้นเหตุของการทุจริต โดยมีงานวิจัยจำนวนมากรับรอง

ปัจจุบันสหประชาชาติได้ตั้งข้อสังเกตให้มีการแก้ไขปัญหาเรื่อง Patroness system เพราะประเทศไทยยังติดอยู่กับวังวนของการทุจริต และสาเหตุที่ถูกจัดลำดับไว้ที่ ๓๐ กว่า ๆ เสมอ เพราะว่ายังมี Patroness system อยู่ในระบบการเมืองการปกครอง

๔. การใช้คำว่า “Spoil” หรือระบบอุปถัมภ์ทั่ว ๆ ไปจะไม่ใช้ประเด็นที่ได้มีการอภิปรายกัน แต่เป็นระบบการใช้อำนาจ และเป็นค่านิยมในทางที่ผิดของระบบอุปถัมภ์ จึงจะชัดเจนว่าเป็นปัญหาอันเกิดจากค่านิยมในทางที่ผิด

๕. คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” ควรใช้คำว่า “ระบบอุปถัมภ์ในสังคม” แทน เนื่องจากเป็นสังคมไทย ทั้งนี้ มีคำกล่าวเรื่องการต่อต้านการทุจริตว่า ต้องทำลายระบบอุปถัมภ์ในสังคมเสียก่อน หรือให้แนวความคิดที่ถูกต้องเสียก่อนว่า “ระบบอุปถัมภ์ในสังคมใช้ไม่ได้อีกต่อไปแล้ว” ซึ่งระบบอุปถัมภ์ในสังคมถือเป็น “Patronage In Social” หรือ “In society” คือ ไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์แบบพ่อแม่อุปถัมภ์ลูก อุปถัมภ์ค้าชู้กันในครอบครัว แต่ว่าเป็นระบบของสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน (Patronage) เป็นระบบที่ถูกสั่งให้ทำอย่างเดียว โต้ตอบไม่ได้ คือ “Patronage system” คือ การทำตามคำสั่งเจ้านายเพียงอย่างเดียว ดังนั้น จึงควรใช้คำว่า “ระบบอุปถัมภ์ในสังคม” ซึ่งไม่เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ทั่วไป แต่เป็นการนำมาใช้ในสังคมที่จะกลายเป็นสิ่งไม่ดี จึงต้องทำความเข้าใจด้วย โดยการปราบปรามทุจริตให้สร้างค่านิยมที่ถูกให้กับประชาชนด้วย ต้องไม่ยอมรับความถูกต้องของระบบอุปถัมภ์ในสังคม และหากบัญญัติว่า “รวมถึงความไม่ถูกต้องในระบบอุปถัมภ์ของสังคม” จะเหมาะสมกว่า หรือ “รวมถึงความไม่ถูกต้องที่เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ในสังคม”

๖. หากพิจารณาคำแปรญัตติของนายมนเชียร บุญตัน จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมสอดคล้องกับข้อเสนอของพลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง โดยคำว่า “รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย” คือ ไม่กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ดีหรือไม่ดี โดยบัญญัติว่า อย่าไปเน้นค่านิยมที่พึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ซึ่งโดยรวมคือ ถ้าไปพึ่งระบบอุปถัมภ์ไม่ดี จะทำให้เกิดปัญหา และไม่ได้กำหนดว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยดีหรือไม่ดี ทั้งนี้ หากคณะกรรมการการวิสามัญบัญญัติคำว่า “ไม่ดี” จะตีความได้ว่า ดีบางส่วนแล้วไม่ดีบางส่วน และเมื่อไม่ดีบางส่วนแล้วมีดีบางส่วนย่อมมีปัญหาตามมา คือ เท่ากับว่าไปรับรองว่าระบบอุปถัมภ์บางส่วนดี ซึ่งความเข้าใจของประชาชนในสังคม ส่วนหนึ่งมองตรงกันข้ามกัน แม้วาระบบอุปถัมภ์เป็นต้นตอของการทำให้เกิดการทุจริตขึ้นมา แต่เชื่อว่ามีบางส่วนไม่เห็นด้วย จึงควรใช้ความระมัดระวังในการบัญญัติเรื่องนี้ เพราะว่าจะมีนักวิจารณ์ทั้งหลายมากกล่าวอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปปรับระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นต้นตอของการทุจริตมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงว่า

๑. ระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับระบบคุณธรรม (Merit system) ซึ่งหากจะบัญญัติกฎหมายให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อระบบคุณธรรมจะเหมาะสมกว่าหรือไม่ อีกทั้งกรณีการส่งเสริมให้เข้าใจระบบคุณธรรมที่ถูกต้องจะต้องไม่มีระบบอุปถัมภ์ในระบบคุณธรรม

๒. ไม่ขัดข้องหากจะมีการบัญญัติเรื่องระบบอุปถัมภ์ แต่ควรบัญญัติว่า เกิดจากค่านิยมในทางที่ผิดของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งต้องมองว่า ระบบอุปถัมภ์ไม่ดี ระบบที่ดีคือระบบคุณธรรม และควรเพิ่มคำว่า “รวมทั้งความไม่ถูกต้องของระบบอุปถัมภ์” เพื่อความชัดเจน เพราะจะไม่มีระบบอุปถัมภ์ที่ดีกับระบบอุปถัมภ์ที่ไม่ดี

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่า คำว่า “อุปถัมภ์” หมายความว่า คำจุน คำชู สนับสนุน เลี้ยงดู

ประเด็นภาคเอกชนกับภาคประชาสังคม

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้เสนอความเห็นว่า

๑. เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน คำว่า “ภาคเอกชน” จะเป็นภาคประชาสังคมหรือไม่ ซึ่งประเด็นที่ถูกบัญญัติไว้จะมีภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งเข้าใจว่า “ภาคเอกชน” จะไปหมายความรวมถึงอะไรที่ไม่ใช่รัฐเท่านั้น จะขาดภาคประชาสังคมไปหรือไม่

๒. คำว่า “ภาคเอกชน” แต่เดิมมาจากคำว่า “Non-Government Organization” หรือ NGO ทั้งนี้ ต่อมาถูกมองว่าอาจจะไม่ชัดเจน จึงมีการขยายความเป็น “ภาคประชาสังคม” ซึ่งภาคประชาสังคมคือทุกกลุ่มที่อยู่ในสังคม และครอบคลุมหมด ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่า หากจะบัญญัติคำว่า “ภาคประชาสังคม” จะต้องบัญญัติคำว่า “ภาคเอกชน” ด้วยหรือไม่ เพราะกรณีของบริษัท ห้าง ร้าน ฯลฯ ย่อมเป็นเอกชนเหมือนกัน ซึ่งข้อเท็จจริง คือภาคเดียวกัน

๓. การใช้ถ้อยคำ เดิมจะมี “ภาครัฐ” (Public sector) กับ “ภาคเอกชน” (Private sector) ต่อมาประมาณปี ค.ศ. ๑๙๘๐ จะมีอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า “ภาคประชาสังคม” (Civil society) ซึ่งเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นใหม่ โดยอาจจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ แต่มารวมตัวกันเพื่อดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์บางอย่าง จึงกลายเป็นพัฒนาการ (Development) ของภาคประชาสังคมขึ้นมา ดังนั้น ภาคประชาสังคมจึงเป็นผู้ใดก็ได้ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ดังนั้น ภาษาไทยจึงแปลว่าเป็น “ประชาสังคม” ที่มีความหมายว่าคือกลุ่มที่มาทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ร่วมกัน

๔. หากกรณีโดยตำแหน่งเป็นภาครัฐอยู่แล้ว และการรับรู้ (Perception) ของประชาชนยังไม่ชัดเจน การเติมคำว่า “ภาคประชาสังคม” เข้าไปจะทำให้ความหมายครบถ้วน คือมีภาครัฐเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีส่วนเพิ่มเติมจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๕. ตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง ควรบัญญัติให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อให้คำแนะนำและช่วยเหลือ โดยความในวรรคสามควรบัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว

กรรมการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า ขอเสนอเพิ่มเติม คำว่า “และภาคประชาสังคม” หลังคำว่า “ภาคเอกชน” หลักการนี้มาจากร่างพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งจะกำหนด เฉพาะภาคเอกชน เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ จะบัญญัติให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัว กันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส หรือเพื่อให้ตระหนักถึงอันตรายที่เกิด จากการทุจริตในภาครัฐและภาคเอกชน คือ มุ่งเน้นการทุจริตไปทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม หากเป็นปัญหาการตีความอาจตัด คำว่า “เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วม” เพราะในการดำเนินการตาม (๑) มีการบัญญัติไว้แล้ว

คณะกรรมการได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ปัจจุบันคำว่า “ภาคเอกชน” ในความหมายที่ทราบกันโดยทั่วไป หมายถึง สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย ส่วนคำว่า “ภาคประชาชน” จะหมายถึงประชาชนทั่วไป

๒. คำว่า “ภาคเอกชน” หากพิจารณาในมุมมองหนึ่งสามารถตีความว่าเป็น NGO หรือองค์กรอิสระ แต่ไม่ใช่ทุกกรณี อาทิ โครงการประชารัฐของรัฐบาลที่ใช้คำว่า “รัฐ ภาคเอกชน และประชาชน” ดังนั้น ภาคเอกชนจึงควรหมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจ พ่อค้า นิติบุคคล อันเป็น ภาคเอกชนทั้งหมด แต่ไม่ใช่ NGO ซึ่งเป็นอีกมุมมองหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มคำว่า “ภาคเอกชนและ ภาคประชาสังคม” จะต้องเพิ่มทุกที่ที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะองค์ประกอบของภาคเอกชนแต่เดิมบัญญัติไว้ว่า ๔ พวกดังกล่าว

๓. ขอสนับสนุนคำว่า “ภาคเอกชนและภาคประชาสังคม” เพื่อให้ครอบคลุม เพราะแม้แต่ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ที่มีคำว่า “ภาคเอกชน” มีความชัดเจนแล้วว่า คือ “ภาคธุรกิจ” และเมื่อพิจารณาโอกาสที่จะมีการทุจริตประทุพทุฒิชอบในภาครัฐและภาคเอกชน ในที่นี้ “ภาคเอกชน” คือ “Private sector” เท่านั้น ดังนั้น ควรบัญญัติให้ “คณะกรรมการ” ที่มีความหมายที่กว้าง คือ ประกอบด้วยภาคประชาสังคมที่มากกว่า Private sector คือ ภาคธุรกิจ เพราะควรมีมูลนิธิเข้ามามีส่วนช่วยเหลือด้วย

๔. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมตามร่างมาตรา ๕๐ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติใช้คำว่า “การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการร่วมกับ เอกชน” ดังนั้น เมื่อตั้งภาครัฐกับภาคเอกชนร่วมกันมีการใช้คำว่า “คณะกรรมการร่วม” ในร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นอย่างไร

ต่อการบัญญัติให้มีกรรมการโดยตำแหน่งที่มีทั้งภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตไม่เกิน ๔ คน อีกทั้งจะต้องมีการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีก จะบัญญัติอย่างไรให้การแต่งตั้งอย่างสมบูรณ์

๕. คณะกรรมการร่วมตามมาตรา ๓๒ ควรมีคำว่า “ร่วม” หรือไม่

ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า หากพิจารณาคำว่า “ภาคเอกชน” ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ หน้าหนึ่งของรัฐ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๓ ที่ใช้คำว่า “ภาครัฐและภาคเอกชน”

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า คำว่า “คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน” จะไปซ้ำกับคำว่า “คณะกรรมการร่วม” ที่เป็นของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) ที่เป็นของภาคเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีปัญหา ถ้าหากบัญญัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ๑ คณะ ซึ่งควรบัญญัติว่า ให้มีคณะกรรมการร่วม ๑ คณะเพื่อทำหน้าที่ใด และบัญญัติโครงสร้างในวรรคถัดไป

ประเด็นกรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. คำว่า “ผู้แทน” เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ขอเสนอให้ตัดคำว่า “ผู้แทน” ออก โดยเห็นว่าควรบัญญัติให้เฉพาะเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเท่านั้นที่สมควรเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ ขอเสนอเพิ่มเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอีก ๑ ตำแหน่ง

๒. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการหรือกรรมการอื่นใดจะปรากฏในมาตรา ๑๓๗ ว่า ต้องมีการวางระเบียบ แต่กรณีที่มีคณะกรรมการขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง และคณะกรรมการชุดนี้จะมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายด้วยหรือไม่ เพราะไม่ใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

ดังนั้น ประเด็นคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการร่วมจะได้รับค่าเบี้ยประชุมหรือไม่ และผู้ใดจะเป็นผู้กำหนดค่าเบี้ยประชุมให้ จะกำหนด (Design) ให้เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้วางระเบียบกำหนดค่าเบี้ยประชุม ส่วนการแต่งตั้งอนุกรรมการเป็นเรื่องของคณะกรรมการร่วมที่จะสามารถแต่งตั้งเองได้หรือไม่

คณะกรรมาธิการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ปัจจุบันการร่างกฎหมายได้มติคณะรัฐมนตรีแล้วว่า ควรหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

๒. ประเด็นประธานกรรมการอุดมศึกษาไม่น่าจะเกิดปัญหาในเรื่องการมีส่วนได้เสีย และหากพิจารณาจากองค์ประกอบแล้วควรมีตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการเสนอตั้ง กระทรวงการอุดมศึกษา และอยู่ในขั้นตอนการปรับเสนอแก้กฎหมาย อนึ่ง กรณีของการประชุม ร่วมกันของอธิการบดีที่มีการเลือกประธานนั้น ไม่มีกฎหมายรองรับสำหรับตำแหน่งประธานดังกล่าว

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้เสนอความเห็นว่า

๑. กรณีประธานกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งอาจเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาความเหมาะสมของ การเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่งตามมาตรา ๓๒ ว่า จะเหมาะสมหรือไม่

๒. ประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ควรปรับเป็น ๓ ปี เพื่อให้เกิด ความตื่นตัว (Active) ในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะหากวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี จะกลายเป็น การปฏิบัติงานแบบงานประจำ (Routine) ซึ่งข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการชุดนี้จะต้องช่วยงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการส่งเสริมและการป้องกัน

๓. โดยปกติแล้วคณะกรรมการภาคเอกชนหรือคณะกรรมการร่วมควรจะมีวาระ การดำรงตำแหน่งที่ไม่ตรงกับคณะกรรมการที่มาจากตำแหน่งประจำ อาทิ วาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระ ๗ ปี วาระของคณะกรรมการร่วมนี้ควรมีวาระ ๓ ปี และอาจดำรงตำแหน่งได้ ๒ วาระ ติดต่อกัน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบงานหรือติดตามงานที่ควรมีความต่อเนื่อง

๔. ประเด็นถ้อยคำตามวรรคสามซ้อนกับบทนิยามศัพท์ไม่เกิดปัญหา เพราะเป็น การบัญญัติอ้างอิง (Refer) กับคณะกรรมการตามวรรคสอง

๕. ประเด็นเรื่องเบี้ยประชุมปรากฏอยู่ในหลายมาตรา จึงควรนำไปบัญญัติรวมไว้ ในมาตราใดมาตราหนึ่ง โดยให้คณะกรรมการตามมาตรา ๓๒ ได้รับเบี้ยประชุมตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งข้อสังเกตว่า

๑. ความในวรรคสามเกิดถ้อยคำที่ซ้ำกับบทนิยามศัพท์ คือ “ประธานกรรมการเป็น ประธานกรรมการ” และคำว่า “เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง” ประเด็นดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อ บทนิยามศัพท์หรือไม่

๒. การบัญญัติคำว่า “ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมและผู้ทรงคุณวุฒิ” จะปรากฏคำว่า “และ” กับ “และ” ถึง ๓ จุด และการบัญญัติแบบต่อเนื่องดังกล่าวควรมีการแก้ไข หรือไม่

๓. ความในวรรคสาม กรณีคำว่า “ให้คณะกรรมการร่วมกัน” ควรแก้ไข ให้สอดคล้องกับความในวรรคสองหรือไม่ โดยควรบัญญัติว่า ให้ “คณะกรรมการตามวรรคสอง...”

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่า ควรมีการเว้นวรรคตอน เพื่อความชัดเจน กล่าวคือ กรณีต้องเป็นการแต่งตั้ง “ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม” แล้วเว้นวรรค “และผู้ทรงคุณวุฒิ” เนื่องจากเป็นการแต่งตั้งคนละกลุ่มกัน

ผลการพิจารณา : ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๒ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมาตรการและกลไก ที่จำเป็นต่อการดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือ พยานหลักฐาน สำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยช่องทางดังกล่าวต้องมีวิธีการที่ง่าย สะดวก ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก และไม่ก่อผลร้ายกับผู้แจ้ง ดังกล่าว รวมทั้งดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต ตลอดจนเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับ ความซื่อสัตย์ สุจริต

(๒) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไก การแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่สื่อว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานของตน

(๓) ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตราย ของการทุจริต รวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริต และประพฤติดีชอบอย่างกว้างขวาง

(๔) รับฟังข้อเสนอแนะจากประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปปรับปรุง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในการดำเนินการตาม (๑) และ (๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และร่วมมือกันดำเนินการ

คณะกรรมการตามวรรคสองให้ประกอบด้วย ประธานกรรมการเป็น ประธาน กรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายจำนวนหนึ่งคน เลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ประธานกรรมการการอุดมศึกษา ผู้อำนวยการ สำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เกินสี่คน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งเป็นกรรมการ การแต่งตั้งผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชา สังคม และผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้ ผู้แทนจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม และผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้เลขาธิการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น ผู้ช่วยเลขานุการไม่น้อยกว่าสองคน ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้คณะกรรมการตามวรรคสองและคณะอนุกรรมการตามวรรคสาม
ได้รับเบี้ยประชุมตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด”

ทั้งนี้ ที่ประชุมมีมติมอบหมายผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กร่าง
หลักการประเด็นเบี้ยประชุมไว้เพียงมาตราเดียว โดยพิจารณาความเหมาะสมอีกครั้งว่าสมควร
บัญญัติไว้ในมาตราใด

มาตรา ๓๓

มีการแก้ไข

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใด
มาให้ถ้อยคำหรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๒) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่
ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและ
พระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร
ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการ
ไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๓) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น
หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ
การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๓/๑) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ
หน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยทำข้อตกลงกับหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความจำเป็น
ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทางและ
ค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใด
เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา ๓๐

ประเด็นอภิปราย

ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เสนอความเห็น ว่า ขอเสนอถ้อยคำเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิม โดยนำความในมาตรา ๒๕ (๑) มาบัญญัติเพิ่มเติมไว้ คือ การปฏิบัติการทั้งหลายที่จำเป็นเกี่ยวกับการขอความร่วมมือให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการ

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่า มาตรา ๓๓ มี ๒ ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรกเป็นประเด็นของความใน (๑) ซึ่ง กรธ. ตัดประเด็นตามข้อเสนอของผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ออก เพราะเห็นว่า การที่จะให้อำนาจในการออก “คำสั่ง” ให้ข้าราชการอื่นปฏิบัติการทั้งหลายเป็นถ้อยคำที่กว้างมากกว่าการ “ปฏิบัติหน้าที่” ทั้งนี้ หากเห็นว่ามี ความจำเป็นจริง ความใน (๔) ยังมีอำนาจออกหนังสือขอให้หน่วยงานให้ความช่วยเหลือได้ ดังนั้น กรธ. จึงตัดในส่วนของความใน (๑) “ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น” ซึ่งเป็นถ้อยคำเดิมออก

อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ป.ป.ช. เคยชี้แจงว่า ที่ผ่านมาสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่เคยดำเนินการในลักษณะที่เป็นการก้าวล่วงไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ในลักษณะที่ให้ปฏิบัติการที่เกินความจำเป็น จึงขอเพิ่มประเด็นดังกล่าวกลับเข้ามา ทั้งนี้ ต้องรอการพิจารณาจาก กรธ. อีกครั้ง

ในส่วนของความใน (๕) เดิมจะบัญญัติไว้แต่เฉพาะหมวดที่ว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติ ที่จะต้องมีการจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญมาติดตามทรัพย์สินได้ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ชี้แจงว่า อาจจะมีบางกรณีที่ไม่ใช่แต่เฉพาะเรื่องของการร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น โดยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องขอให้มีการจ้างที่ปรึกษาด้วย จึงขอเพิ่มประเด็นดังกล่าวไว้ในมาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นมาตราทั่วไป เพื่อจะใช้กับทุกกรณีที่ไม่ใช่เฉพาะกับกรณีการร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น

กรรมาธิการวิสามัญในฐานผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. ที่เสนอขอให้มีการนำทบทวนบัญญัติเดิมกลับเข้ามาเนื่องจากกระบวนการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยราชการเพื่อส่งเอกสารต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา การขอครั้งที่ ๑ มักจะไม่ได้เอกสารมา การขอครั้งที่ ๒ ก็เลยยังไม่มีเอกสารมา ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องออกเป็น “คำสั่ง” ให้หน่วยงานส่งเอกสารดังกล่าว มิเช่นนั้นจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในการนี้ ที่บัญญัติคำว่า กรณี “จำเป็น” นั้น เนื่องจากมีคดีหลายคดีที่ขอความร่วมมือไปแล้ว ระยะเวลาล่วงเลยไปเป็นปีก็ยังไม่ได้รับเอกสาร จึงต้องออกเป็นคำสั่ง

๒. อำนาจตามข้อเสนอดังกล่าวมีมาตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่เคยเกิดปัญหา แต่อาจจะมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ยังใช้ไม่ได้เต็มรูปแบบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เคยบังคับหรือใช้อำนาจตามกฎหมายที่รุนแรง ทั้งนี้ หากไม่บัญญัติอำนาจดังกล่าวไว้ ผู้ปฏิบัติจะรู้สึกว่าการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่ปี ๒๕๔๒ จนถึงปัจจุบันไม่เหมาะสม จึงถูกตัดอำนาจดังกล่าว และอาจทำให้ถูกลดความน่าเชื่อถือ ซึ่งที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. พยายามปฏิบัติหน้าที่ด้วยความราบรื่น

อยู่แล้วกับส่วนราชการอื่น และไม่เคยบังคับใช้หรือไปดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ขัดขืนหรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรบัญญัติอำนาจไว้ตามเดิม

๓. ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เคยใช้อำนาจเกินเลย ตัวอย่าง กรณีคดี G2G ต้องตรวจสอบเช็คจำนวน ๒,๐๐๐ ใบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องนำเช็คมาแจ้งรายละเอียดในตาราง และแจ้งให้แต่ละหน่วยไปกรอกข้อมูล ซึ่งธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) แจ้งว่า ธนาคารมีหน้าที่เพียงส่งความเคลื่อนไหวทางบัญชี (Statement) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรอกข้อมูลเอง ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้เพราะใช้อำนาจตามมาตรา ๖๖ โดยมีคำสั่งให้ธนาคารกรุงไทยกรอกข้อมูล และธนาคารกรุงไทยได้ดำเนินการกรอกข้อมูลเพื่อให้มีความเชื่อมโยง (Link) กับเรื่องของใบส่งออก ใบสัญญา ใบส่งสินค้าต่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี

คณะกรรมการการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ประเด็นปัญหาอยู่ที่คำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น” ด้วย เพราะการปฏิบัติการทั้งหลายในความหมายนี้ คาดว่า กรธ. น่าจะมีเหตุผลว่าตัดถ้อยคำดังกล่าวเพราะเหตุใด

๒. ต้องพิจารณาหลักการว่า ความใน (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ ราชการท้องถิ่น คำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลาย” ควรจะเป็นคำว่า “ปฏิบัติหน้าที่” เฉพาะหน้าที่ของกลุ่มบุคคลดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ มิใช่ไปออกคำสั่งนอกเหนือจากหน้าที่ ทั้งนี้ ประเด็นคำว่า “ในหน้าที่ที่จำเป็น” อาทิ แนวคิดในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่มีหน้าที่ออกหมายจับ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติช่วยดำเนินการ ซึ่งเป็นเรื่องในหน้าที่และอำนาจ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้มีอำนาจไว้ เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และเพื่อป้องกันมิให้ตำรวจปฏิเสธว่ามีหน้าที่ของตำรวจ

๓. ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า จะให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องใด อาทิ การเรียกมาให้ถ้อยคำ ส่งมอบเอกสาร เป็นต้น โดยควรหลีกเลี่ยงคำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลาย”

๔. ความใน (๔) คำว่า “ให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายถึง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่... หน่วยงานต่าง ๆ ต้องให้ความช่วยเหลือ แต่ถ้าหากความใน (๑) คำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น” ต้องเป็นการปฏิบัติในหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวแต่เพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช่หรือไม่

๕. คำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น” มีข้อดี เพราะอยู่ในกฎหมายเดิมอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการให้อำนาจไว้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เกิดความเสียหายใดอีกทั้งที่ผ่านมากว่า ๑๘ ปี ยังไม่เคยลงโทษผู้ใดในการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น การบัญญัติไว้ในกฎหมายย่อมดีกว่า

๖. ควรมีข้อมูลประกอบการพิจารณาว่า มีสถิติคดีที่มีการร้องเรียนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปใช้อำนาจเกินไปหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนความเห็นที่ว่า ไม่ควรเพิ่มเติม อำนาจดังกล่าว

กรรมาธิการวิสามัญในฐานผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า

๑. คำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง มีข้อหาหรือว่า อะไรที่เป็นเหตุจำเป็นบ้าง เพื่อมิให้มีการละเมิดอำนาจของหน่วยงานอื่น เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐมาให้อัยการหรือส่งมอบ เอกสารได้อยู่แล้ว ทั้งนี้ เมื่อเติมคำว่า “ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.” จะกลายเป็นการลบล้างอำนาจ (Overrule) ของหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ตาม มีการบัญญัติรองรับไว้แล้วตามความใน (๔) ว่า ในการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หน่วยงานของรัฐจะต้องอำนวยความสะดวก ให้ความช่วยเหลือ อยู่แล้ว ดังนั้น การมีอำนาจสั่งให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นอีกตามข้อเสนอเพิ่มความใน (๓) จึงอาจเกินขอบเขต

๒. หากบัญญัติถ้อยคำดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถออกคำสั่งได้ ทุกหน่วย ตั้งแต่ผู้บัญชาการทหารบกลงไปเรื่อยไปจนถึงผู้ใดก็ได้ แม้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดปัจจุบันจะใช้อำนาจด้วยความระมัดระวัง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะถูกจัดตั้งขึ้น ในอนาคตควรได้รับความไว้วางใจเพียงใด ทั้งนี้ กรณีการขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ออกหมายจับ สามารถดำเนินการได้ตามความใน (๔)

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายเดิมจะบัญญัติอำนาจดังกล่าวไว้ แต่ยังมีข้อสงสัย ถึงเหตุผลและความสมเหตุสมผลกับอำนาจดังกล่าว โดย กรธ. มีข้อห่วงใยว่า หากบัญญัติอำนาจ ดังกล่าวไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถก้าวล่วงไปถึงอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จึงควรกำหนดขอบเขตไว้พอสมควร

๓. หากเหตุผลของการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตามความใน (๔) คือ ไม่มีบทลงโทษ สามารถบัญญัติเพิ่มเติมบทลงโทษได้ในมาตรา ๑๗๐ ทั้งนี้ หากบัญญัติเพิ่มเติมถ้อยคำ ใน (๓) ตามถ้อยคำดังกล่าว ยังถือว่าเป็นคำที่มีความหมายกว้างมากของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งยังไม่มีการขอบในการใช้อำนาจ อีกทั้งอาจเกิดผลที่เป็นอันตรายได้ตามหลักการเขียนกฎหมาย

๔. ตามเจตนารมณ์แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถสั่งให้หน่วยงานช่วยเหลือ ได้อยู่แล้ว ตามความใน (๔) โดยสามารถขอให้หน่วยงานปฏิบัติในสิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอ แต่ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ชี้แจงว่า ความใน (๔) ไม่มีสภาพบังคับ ในส่วนนี้จึงขอเสนอว่า ควรบัญญัติให้มีการเพิ่มโทษในบทลงโทษ เพราะการเพิ่มโทษยังมีความแน่นอนกว่าการให้ดุลพินิจ โดยไม่มีกรอบการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจน

๕. ข้อมูลเชิงสถิติว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยใช้อำนาจเกินเลยหรือไม่ ไม่สามารถ รวบรวมได้ เพราะว่ายังไม่เคยมีกรณีที่ใช้อำนาจเกินเลย แต่หากไม่มีการวางกรอบไว้ในกฎหมายของ การใช้อำนาจจะมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจ (Abuse of power) ได้ง่าย อาทิ หากมีการสั่งให้

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด จะทำอย่างไร ซึ่งเห็นว่า เป็นเรื่องของความเชื่อมั่นในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดนี้ แต่หากเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดอื่นยังไม่ทราบว่าจะเกิดปัญหาหรือไม่ ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะแบบนี้ในกฎหมาย ๒ - ๓ ฉบับเท่าที่ตรวจพบ แต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาล คือ ให้ศาลมีอำนาจมอบให้ผู้ใดปฏิบัติการทั้งหลายตามที่จำเป็นได้ ซึ่งชัดเจนที่สุด คือ พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ อันเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลซึ่งมีการ กลั่นกรองค่อนข้างมาก แต่สำหรับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรานี้ค่อนข้างสุ่มเสี่ยง กับการใช้อำนาจ ดังนั้น จึงขอสงวนความเห็นให้คงไว้ตามร่างเดิมก่อน

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. ตามกรอบความในมาตรา ๓๓ (๑) จะมีโทษกำหนดเอาไว้ แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๓๓ (๔) ซึ่งเป็นเรื่องของการขอความร่วมมือ จะไม่มีสภาพบังคับ ทั้งนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางกรอบระยะเวลาการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างจำกัด โดยกรอบการทำงานต้องมีประสิทธิภาพและต้องรวดเร็ว แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกรอบเวลาได้ส่วนหนึ่ง อาจมาจากการงานในระบบราชการที่ล่าช้า เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องขอเอกสาร หรือ ความร่วมมือใด ๆ และอาจไม่ได้รับความร่วมมือ ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีเครื่องมือ ในการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลาที่ กรธ. หรือ คณะกรรมาธิการวิสามัญกำหนดไว้ จะดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาได้อย่างไร

อย่างไรก็ตาม หากเห็นว่าการบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายที่กว้างเกินไป สามารถปรับถ้อยคำ (Wording) ให้เหมาะสมได้ ทั้งนี้ จะบัญญัติเฉพาะการปฏิบัติตามหน้าที่และ อำนาจของหน่วยงานต้นสังกัดก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ตามความจำเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สามารถมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานของรัฐดำเนินการตามกรอบหน้าที่และอำนาจของตนได้

๒. ตามกฎหมายเดิมอำนาจดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่หากมี ข้อห่วงใยของ กรธ. ต่อกรณีดังกล่าว อาจจำกัดว่าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวน ไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้

ผลการพิจารณา : ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง มาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน

(๒) ให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน

(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวน และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๔) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนชี้แจงข้อเท็จจริง อำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(๕) จ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือหนี้สิน และการดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ทั้งนี้ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการวิสามัญขอสงวนความเห็นความใน (๑) ของมาตรา ๓๓ ให้คงไว้ตามร่างเดิมของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

(มาตรา ๑๒๖/๑)

ข้อเสนอสำนักงาน ป.ป.ช.

มาตรา ๑๒๖/๑ เจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่ต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริต และประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ด้วย

ประเด็นอภิปราย

กรรมการวิสามัญในฐานะผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แสดงความคิดเห็นว่า ประเด็นมาตรา ๑๒๖/๑ เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเป็นหลักการทั่วไป อันสืบเนื่องจาก รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ ที่บัญญัติให้ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องส่งเสริมและให้ความร่วมมือดังกล่าว

ทั้งนี้ การมุ่งเน้นไปที่เจ้าพนักงานของรัฐ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายถือว่า มีความผิดทางวินัย เช่นเดียวกับคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่กำหนดไว้ว่า ภาครัฐจะต้องไม่กระทำการทุจริต ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงเสนอ หลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

กรรมการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า หลักการร่างกฎหมายหากมีการบัญญัติว่า “เป็นหน้าที่” จะต้องบัญญัติโทษไว้ด้วย ทั้งนี้ เจ้าพนักงานของรัฐแม้ไม่บัญญัติหน้าที่ ดังกล่าวไว้ก็ถือว่าเป็นหน้าที่โดยปริยายที่ต้องไม่ทุจริตอยู่แล้ว เป็นการต้องห้ามทุจริตโดยสภาพ อนึ่ง

การวางหลักการดังกล่าวในหมวดของการส่งเสริมการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต ควรจะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามมากกว่า

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นว่า ไม่ควรบัญญัติมาตรา ๑๒๖/๑ ไว้ เพราะร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติแบบนี้ ซึ่งเป็นส่วนที่เสริมเข้ามา ทั้งนี้ หากบัญญัติมาตรานี้แล้ว แต่อ้างว่ามีโทษทางวินัยบังคับอยู่ และหากเจ้าพนักงานของรัฐไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ยอมมีโทษอยู่แล้ว ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา จึงมีความชัดเจนอยู่แล้วว่า ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย

ผลการพิจารณา : ตามที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๒๖/๑ นั้น ที่ประชุมมีมติให้ตัดออก

มาตรา ๑๒๘

มีการแก้ไข

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๐๓/๔ ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๑๐๓/๒ วรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับการยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ประเด็นพิจารณา

ประเด็นความร่วมมือและแจ้งเบาะแส

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ความในมาตรา ๑๒๘ เป็นไปตามกฎหมายเดิมมาตรา ๑๐๓/๔ โดยข้าราชการบางส่วนเห็นว่า หากข้าราชการให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสมควรได้รับการยกย่อง อาทิ การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือระดับตำแหน่ง โดยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีบางชุดไม่เห็นชอบกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงขอเสนอให้มีบทบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้

๒. ด้วยรองนายกรัฐมนตรี (ศาสตราจารย์กิตติคุณวิชญ์ เครืองาม) ได้เคยให้ข้อเสนอแนะเมื่อครั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วาระหนึ่ง) ว่า ในกรณีที่ข้าราชการให้ความร่วมมือ ชี้เบาะแส แต่ต้องดำรงตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งเดิมย่อมไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร ดังนั้น ควรมีกฎที่จะช่วยเหลือให้สามารถโอนย้ายบุคคลดังกล่าวได้ เพื่อความปลอดภัยและเป็นการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นประเด็นที่นอกเหนือจากการพิจารณาเลื่อนขั้นหรือระดับตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้แสดงความคิดเห็นว่า การดำเนินการให้ถ้อยคำ แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับการกระทำทุจริตเป็นเรื่องค่อนข้างอันตราย โดยประเด็นดังกล่าว กรธ. ไม่ขัดข้องที่จะเพิ่มเติม แต่มีข้อสังเกตว่า บางเรื่องจะก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าพนักงานของรัฐผู้ดำเนินการได้

ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอข้อสังเกตว่า กรณีหากเป็นการทุจริตในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานของรัฐที่จะถูกโอนย้ายแล้วไม่มีตำแหน่งรองรับ การดำเนินการในมาตรา ๑๒๘ จะครอบคลุมกรณีดังกล่าวหรือไม่ อาทิ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น หากไม่มีตำแหน่งรองรับก็ไม่สามารถโอนย้ายได้ ดังนั้นควรบัญญัติเพิ่มเติมคำว่า “ย้าย” จะเหมาะสมหรือไม่

ประเด็นคุ้มครองพยาน

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นว่า มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง กรณีคุ้มครองพยานในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดิม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเพียงส่งเรื่องไปยังกระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะเป็นผู้ดำเนินการ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการเอง จึงมีข้อห่วงใยว่า จะมีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือหากพยานไปขอดำเนินการทั้ง ๒ ช่องทางจะเกิดปัญหาหรือไม่ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ โดยอาจเกิดกรณีบุคคลขอรับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว และไปยื่นเรื่องขอความคุ้มครองจากกระทรวงยุติธรรมอีกช่องทางหนึ่ง จะมีการบัญญัติข้อห้ามอย่างไร เพื่อป้องกันปัญหาการรับความคุ้มครอง ๒ ทาง อีกทั้งจากการวิเคราะห์มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติเสมือนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้แสดงความคิดเห็นว่า การคุ้มครองพยานตามมาตรา ๑๒๘ เป็นวิธีบริหารจัดการ (Policy) ของกฎหมาย ซึ่ง กรธ. เห็นว่า สามารถดำเนินการได้ทั้ง ๒ ทาง แต่หากคณะกรรมการมีความเห็นว่า ควรคุ้มครองโดยผ่านช่องทางเดียวสามารถแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับนโยบายได้

หากจะบัญญัติให้ได้รับสิทธิทางเดียว คือ ผู้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว หากจะบัญญัติให้ไม่สามารถรับสิทธิจากกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอีก ต้องบัญญัติให้ชัดเจน โดยสามารถบัญญัติหลักการเพิ่มเติมไว้ในวรรคสอง อาทิ “และ ผู้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้วไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองในคดีอาญา” ซึ่งขอรับไปปรับถ้อยคำอีกครั้ง

กรรมาธิการวิสามัญในฐานผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ชี้แจงว่า ต้องมีการออกระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องการได้รับค่าชดเชยและค่าทดแทน เพราะตามระเบียบของทางราชการจะต้องมีการกำหนดว่า สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ใดจากหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

ผลการพิจารณา : ที่ประชุมมีมติรื้อการพิจารณาไว้ในประเด็นสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งควรได้รับเพียงทางเดียวเท่านั้น และมอบหมายผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างในประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ ในเบื้องต้นเห็นชอบในหลักการเพิ่มความเป็นวรรคสามของมาตรา ๑๒๘ ดังนี้

“ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการหรือให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างยิ่ง และสมควรได้รับยกย่องให้เป็นแบบอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน และระดับตำแหน่งให้แก่บุคคลนั้นเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๒๘/๑

คณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๒๖ ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของส่วนราชการ กระทำการก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงิน หรือโดยรู้อยู่แล้ว ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้น โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งอาจได้รับตามกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือ ผู้ยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบใช้จำนวนเงินที่ส่วนราชการได้จ่ายไป หรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ให้แก่ส่วนราชการ นั้น

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวรรคก่อน จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความในวรรคก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงได้ว่าตนได้กระทำไปโดยสุจริต ไม่รู้เท่าถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ หรือ ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว

ความในวรรคแรกไม่ใช่บังคับแก่ข้าราชการ หรือลูกจ้างซึ่งได้หักทวงคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ

ประเด็นอภิปราย

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. กฎหมายที่บัญญัติขึ้นในปัจจุบันมักบัญญัติเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากฎหมายคุ้มครอง โดยเพิ่มคำว่า “ไม่มีความผิด” ทั้งนี้ ในกรณีผู้ใดมาให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสุจริต

๒. หากบัญญัติเพียงว่า “ผู้ใด” ย่อมหมายความว่ารวมถึง “ผู้ร่วมกระทำความผิด” ด้วย โดยผู้ใดมาให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถ้อยคำที่แจ้งเบาะแสนั้น หรือข้อมูลดังกล่าวเป็นไปโดยสุจริต แม้จะเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยจะถือว่า “ไม่มีความผิด” คงไม่ได้ แต่หากเป็นกรณีแจ้งเบาะแสดูแลเพราะเกรงว่าจะถูกฟ้องหมิ่นประมาท จะถือว่าไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท

๓. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๓/๑ “ผู้ใดแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา” โดยมีหลักการเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องการกันตัวผู้ต้องหาเป็นพยาน และควรพิจารณาว่า การบัญญัติเรื่องดังกล่าวควรบัญญัติไว้ในมาตราใด

๔. ความในมาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาอื่น หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหาอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร จะกั้นผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด” จะเห็นได้ว่า การใช้คำว่า “บุคคล” แสดงว่าเป็นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Any one) เหมือนกันกับคำว่า “หรือผู้ถูกกล่าวหา”

๕. หากจะบัญญัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ขัดข้อง แต่ควรใช้ คำว่า “ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๓๑” ประกอบด้วย

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ชี้แจงว่า

๑. ควรบัญญัติให้โอกาสกับประชาชนว่า สามารถที่จะให้ถ้อยคำได้อย่างเต็มที่ หากเป็นการกระทำด้วยความสุจริต ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องมาโดยตลอดขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เกี่ยวกับบทบัญญัติในรูปแบบดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจน

๒. ประเด็นเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดย่อมเป็นไปตามหลักทั่วไป แต่กรณีบุคคลมาให้ถ้อยคำ นอกจากจะต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องทุจริตแล้ว การชี้เบาะแสสิ่งที่มีข้อห่วงใย คือ ถูกฟ้องร้องข้อหาหมิ่นประมาท และถูกฟ้องกลับได้ โดยกรณีดังกล่าว บุคคลควรได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งมีข้อห่วงใยจากสหประชาชาติว่า “โปรดให้ความคุ้มครองกับประชาชนที่สุจริต” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องปกป้องมิให้ถูกฟ้องหมิ่นประมาท หรือถูกการใช้อำนาจข่มเหง

กรรมการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า กรณีคำว่า “ชี้เบาะแส” ต้องมิใช่กรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดอยู่ด้วย หรือมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ หากเป็นผู้ที่ถูกกล่าวหา จะมีช่องทางที่สามารถขอกันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานได้อยู่แล้ว หากคำให้การของบุคคลดังกล่าวเป็นประโยชน์ และหากคำให้การของบุคคลดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ต่อรูปคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่กันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานก็ได้

กรณีผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ชี้เบาะแสแจ้งว่า ได้ทักท้วงผู้บังคับบัญชาแล้ว หากพิจารณาตามกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลัง อาทิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๖ วรรคสาม บัญญัติว่า ต้องเป็นกรณีที่ได้มีการทักท้วงผู้บังคับบัญชาแล้ว จึงจะเป็นการพ้นจากความรับผิดชอบในทางคดีอาญา คดีแพ่ง และวินัย ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๑๓๐ ดังนั้น หากบุคคลดังกล่าวแจ้งเบาะแสแล้วกลับเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ประกอบกับมิได้ทักท้วงไว้เป็นหนังสือ จึงเป็นความเสี่ยงของบุคคลดังกล่าว เพราะมิได้แสดงออกซึ่งการทักท้วง แล้วกลับใจเป็นคนดีโดยมาแจ้งเบาะแส ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่า จะไม่ได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวหากใช้กับบุคคลทั่วไปที่มีผู้ใช้ผู้ถูกกล่าวหา ย่อมไม่มีปัญหา จึงต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่า คำว่า “ผู้ใด” รวมถึงผู้กล่าวหาด้วยหรือไม่ เพราะจะเป็นประเด็นปัญหาของการตีความกฎหมาย และเคยเกิดกรณีดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า “ไม่รวมผู้ถูกกล่าวหา” โดยกรณีของผู้ถูกกล่าวหาควรไปใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๓๑ ต่อไป

ผลการพิจารณา : ที่ประชุมได้พิจารณาคำแปรญัตติของนายมนุญญ์ วัฒนโกเมร ที่ได้เสนอคำแปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๒๘/๑ ไว้ โดยที่ประชุมเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว จึงเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๒๘/๑ ดังนี้

“มาตรา ๑๒๘/๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๑ ผู้ใดแจ้งถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแส แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทราบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา”

มาตรา ๑๓๑

มีการแก้ไข

มาตราที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๙๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(๒) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

..... ฯลฯ.....

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การ ถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือ การดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึง ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย

มาตรา ๑๐๓/๖ บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาผู้อื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือ ข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศ กำหนด

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าด้วยการคุ้มครอง

ช่วยเหลือพยาน พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“พยาน” หมายความว่า ผู้ร้องขอที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ความคุ้มครองช่วยเหลือ รวมทั้งบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่อาจถูกกันไว้เป็นพยานตามประกาศคณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง
หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี
พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๓ ในประกาศนี้

“พยาน” หมายความว่า บุคคลผู้ซึ่งยังมิได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใด
ที่ได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานใน
การวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กันไว้เป็นพยาน
โดยไม่ดำเนินคดีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ข้อ ๑๑ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดไว้เป็น
พยานแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่
ได้รับไว้พิจารณานั้น และอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมาย
หรือระเบียบว่าด้วยการนั้นสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย

หากพยานตามวรรคหนึ่งไม่ไปเบิกความ หรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การ
หรือให้ถ้อยคำไว้หรือไปเบิกความเป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือเป็นปฏิปักษ์
ย่อมไม่ได้รับการกันไว้เป็นพยานและให้การกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานสิ้นสุดลง

ประเด็นอภิปราย

ประเด็นการกันไว้เป็นพยาน

กรรมาธิการวิสามัญในฐานผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า

๑. การยกร่างมาตรา ๑๓๑ มีประเด็นเรื่องการกันบุคคลไว้เป็นพยาน โดยมีหลักอยู่
๔ – ๕ ประการ อาทิ (๑) จะต้องไม่เป็นตัวการ (๒) จะต้องเป็นคนที่ให้เบาะแสหรือให้ถ้อยคำที่เป็น
สาระสำคัญ เป็นต้น อีกประเด็นที่สำคัญ คือ หากเกิดกรณีการกลับคำให้การจะเป็นปัญหาต่อรูปคดี
หรือไม่ และยังคงได้รับประโยชน์จากบทยกเว้นการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร

๒. ระบบที่ใช้สำหรับการป้องกันการกลับคำให้การของบุคคลที่ถูกกันไว้เป็นพยาน
ตามกฎหมายเดิมจะปรากฏในหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
โดยกำหนดไว้ว่า หากกลับคำให้การไม่ว่าในขั้นตอนใด จะถูกกลับมาดำเนินคดีในทันที โดยจะกำหนด
รายละเอียดไว้ จึงไม่ต้องบัญญัติเพิ่มเติมคำว่า “เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ
เงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน” ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร
ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพราะได้บัญญัติไว้ในร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติกันบุคคลไว้เป็นพยานจะไม่ตั้งบุคคล
ดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหา โดยจะเป็นผู้ให้ถ้อยคำตามระบบ และไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นการ
ดำเนินการมาแล้วหลายคดี อีกทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการกลับคำให้การ ทั้งนี้ ผู้ให้ถ้อยคำ
อาจจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาในภายหลังได้ หากกลับคำให้การ

๔. ในต่างประเทศจะไม่ใช้คำว่า “กันไว้เป็นพยาน” โดยจะเรียกว่า “ไม่ดำเนินคดี” โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่า ไม่ดำเนินคดีสำหรับบุคคลนั้น ไม่ว่าจะอยู่ในชั้นใดก็ตาม แต่ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้คำว่า “กันไว้เป็นพยาน” จึงต้องทำความเข้าใจในส่วนนี้

ในการนี้ มาตรา ๑๐๓/๖ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีความเห็นในชั้นการร่างกฎหมายว่า หากใช้คำว่า “ไม่ดำเนินคดี” อาจทำให้มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้ถูกกล่าวหาว่า ตนอยู่ในสถานะใด จึงต้องใช้คำว่า “กันเอาไว้เป็นพยาน”

๕. กรณีตัวอย่างผู้ถูกกล่าวหาเข้าสู่กระบวนการกันไว้เป็นพยานไม่ใช่ทุกกรณีจะเป็นเช่นนั้น บางกรณีที่เกิดกับตัวผู้ถูกกล่าวหาที่ว่าไม่ยอมให้ปากคำเลย แต่คดีส่วนใหญ่เป็นคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความเห็นใจมาตั้งแต่แรกที่จะต้องไปพัวพันกับคดีต่าง ๆ โดยเป็นเพียงผู้ร่วมกระทำความผิดเล็กน้อย อาทิ คดีคลองด่าน ที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงจนกระทั่งทุกคนเกรงกลัว และทำตามคำสั่งทั้งหมด โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับล่างทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งมีการใช้อำนาจในทางที่ผิด ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต รวมทั้งรับสินบนเป็นพระเครื่อง แม้จะเป็นพระปลอมก็ตาม เมื่อถึงเวลาสอบข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ระดับล่างมาขอให้ถ้อยคำเอง อ้างว่าถูกบังคับ ซึ่งได้รับความเห็นจากผู้แทนองค์กรอัยการว่า ต้องดำเนินคดีกับกลุ่มบุคคลดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ทักท้วงว่า หากมิได้พยานหลักฐานจากปากคำผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างดังกล่าว ย่อมไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ที่มีอิทธิพลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ คดีดังกล่าวได้ฟ้องผู้ที่มีอิทธิพลในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และฟ้องเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่ศาลอาญา ซึ่งศาลอาญาวินิจฉัยว่า ต้องดำเนินคดีไปพร้อมกัน เพราะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้สนับสนุน และผู้ที่ดำเนินการในคดีด้วยกัน จนในที่สุดคดีขาดอายุความ เพราะความล่าช้าของการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเห็นประเด็นว่า หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันไว้เป็นพยานตั้งแต่เริ่มแรก จะไม่เกิดผลกระทบในภาพรวมของกระบวนการพิจารณาดังกล่าว

คณะกรรมการอัยการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. การกันบุคคลไว้เป็นพยานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ว่า ไม่ให้กันบุคคลซึ่งเป็นตัวการใหญ่ หรือประเด็นอื่น ๆ

๒. เมื่อได้ดำเนินการกันบุคคลไว้เป็นพยานแล้ว ตามกฎหมายเดิมจะห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่เป็นพยาน โดยกฎหมายบัญญัติไว้เพียงคำว่า “วินัย” อย่างเดียว แต่บางคดีมีประเด็นคดีอาญาด้วย ซึ่งควรจะห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาด้วย

ในการนี้ จะมีการบัญญัติคำว่า “เว้นแต่บุคคลผู้นั้นฝ่าฝืน หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันเป็นพยานตามวรรคหนึ่ง” ซึ่งเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่เสนอมา ๘ มาตรา คือ

หากบุคคลถูกกันไว้เป็นพยานแล้วไม่ดำเนินการ แต่ไปฝ่าฝืนหรือกลับคำให้การ จากที่เคยยืนยัน การกระทำความผิด แล้วกลับคำให้การว่า “ไม่เห็น ไม่รู้” จะไม่ใช้การเป็นพยานแล้ว จึงไม่อยู่ใน หลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่กรณีให้การกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า นาย ก. กระทำความผิด และเมื่อ มอบหมายให้ไปให้การในชั้นศาล บุคคลดังกล่าวก็ยืนยัน ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ แต่กรณีในชั้น ศาลไปกลับคำให้การ โดยไปช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา ย่อมไม่อยู่ในข้อที่จะไม่ดำเนินคดี สามารถ จะดำเนินการได้ จึงได้บัญญัติว่า “เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักการ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็น พยานตามวรรคหนึ่ง” ทั้งนี้ คำว่า “และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือ” ไม่ควรบัญญัติไว้

๓. กรณีคำว่า “ในคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง” ไม่ควรบัญญัติไว้ เพราะคำว่า “เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตาม วรรคหนึ่ง” เพียงพอต่อการดำเนินการแล้ว

๔. การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คล้ายกับการดำเนินคดีทั่วไป คือ ถ้าสามารถชี้มูลความผิดได้ จะดำเนินการสั่งฟ้อง แต่หากคดีไม่สามารถชี้มูลความผิดได้ ย่อมสั่ง ไม่ฟ้อง ทั้งนี้ ในกรณีที่กันบุคคลไว้เป็นพยานจะมีลักษณะ คือ มีมติว่าให้กันบุคคลไว้เป็นพยาน หรือ จะมีมติว่าไม่ชี้มูลความผิดสำหรับบุคคลดังกล่าว

ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากันบุคคลไว้เป็นพยานอาจจะยังไม่ชัดเจน ซึ่งบัญญัติไว้เพียงว่า “ให้กันไว้เป็นพยาน” จะดำเนินการโดยวิธีการใดยังไม่ปรากฏ และหากเทียบเคียงกับคดีอาญาทั่วไป กรณีการจะกันบุคคล ไว้เป็นพยานจะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้วกันเป็นพยาน ดังนั้น ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้จะดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ คือ ต้องไม่ชี้มูลความผิด แต่อาจเกิดปัญหาว่า เมื่อไม่ชี้มูลความผิดแล้วเกิดกรณีพยานกลับคำให้การ

๕. ประเด็นพิจารณาตามที่ได้บัญญัติไว้ หมายความว่า หากบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กันไว้เป็นพยานแล้ว จะดำเนินคดีอาญาหรือวินัยอีกไม่ได้ กล่าวคือ ผู้เสียหายจะต้อง ไม่ถูกดำเนินคดีทางอาญา เพราะกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยาน และไม่ชี้มูลความผิดแล้ว โดยปกติจะไม่ตัดสิทธิ “ผู้เสียหาย” ที่จะยื่นฟ้องศาลได้ ดังนั้น ร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่า จะต้องบัญญัติปิดช่องทางทั้งหมด ว่า บุคคลดังกล่าวต้องไม่ถูกดำเนินคดีในรูปแบบดังกล่าวด้วย

๖. ประเด็นพิจารณา คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติกับบุคคลที่ถูกกันไว้เป็น พยานอย่างไร อาทิ มีมติว่า “ให้กันบุคคลไว้เป็นพยาน” หรือมีมติว่า “ไม่ชี้มูลความผิด” เพราะหาก เป็นกรณีไม่ชี้มูลความผิดจะเปรียบได้กับมีมติ “ไม่ฟ้อง” และหากเป็นเช่นนั้นจะกลับมาดำเนินคดี ใหม่กับบุคคลดังกล่าวมิได้ และต้องมีเหตุอื่นเกิดขึ้นก่อนจึงจะดำเนินคดีใหม่ได้ ทั้งนี้ หากมีมติว่า ให้กันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๓๑ ย่อมสามารถกลับไปดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว ได้เลย

๗. ประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นพิจารณา เนื่องจากบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” คณะกรรมาธิการได้แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องยึดเป็นหลักการก่อนว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” จะไม่ใช้กรณีที่จะมี

บุคคลใดกล่าวหาบุคคลอื่นได้โดยง่าย ต้องมีการไต่สวนแล้วจึงจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มั่นใจแล้วว่า จะตรวจสอบบุคคลที่ถูกกล่าวหา

กรณีบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด และถูกกันไว้เป็นพยานตั้งแต่ต้น ซึ่งระบบดังกล่าวของพนักงานสอบสวนยังไม่มี เพราะพนักงานสอบสวนจะใช้คำว่า “กันผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน” คือ ต้องเป็นผู้ต้องหาก่อน จึงจะมาเป็นพยาน และถ้ายังไม่เป็นผู้ต้องหาแล้วถูกกันไว้เป็นพยานก่อนจะมีความเสี่ยง

ดังนั้น การกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน คือ การกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน ซึ่งมีใช้การกันบุคคลไว้เป็นพยานก่อนที่จะเป็นผู้ต้องหา เพราะการกันตัวไว้ก่อนเป็นผู้ต้องหาจะไม่เรียกว่า “กันผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน” และศาลเคยรับฟังพยานประเภทนี้ ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาที่ตามมา คือ มีบุคคลมาฟ้องร้องพยานดังกล่าวภายหลังได้

ในการนี้ เมื่อมีความชัดเจนแล้วว่า การกันบุคคลไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๒๘ “ไม่ใช่” การกันผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการกันบุคคลเหล่านี้ไว้เป็นพยาน เพราะฉะนั้นการใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการตั้งไต่สวนแล้ว และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตั้งไต่สวนแล้วมีคำสั่งให้กันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยาน ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งไต่สวนแสดงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิด และมีหลักฐานเพียงพอต่อการดำเนินคดี

ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นความแตกต่างของกฎหมายเดิมและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น เมื่อหลักการคำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” เปลี่ยนไป จึงไม่ต้องการให้ใช้คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” เพราะหากใช้จะเกิดความสับสนของผู้ปฏิบัติ และเกิดเป็นประเด็นคำถามตามมา อาทิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตั้งไต่สวนบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว แนวทางการดำเนินคดีต่อไปสำหรับบุคคลดังกล่าวจะเป็นอย่างไร ทั้งที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดแล้ว

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดแล้ว จะแจ้งว่าไม่ดำเนินคดี และขอยกเลิก เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นพยานแล้ว จะเกิดคำถามต่อไปว่า จะยกเลิกมติชี้มูลความผิดที่เคยมีมติไปแล้วใช่หรือไม่ หรือยังคงมีการชี้มูลความผิดอยู่ แต่เปลี่ยนสถานะบุคคลดังกล่าวมาเป็น “พยาน” ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาแล้ว หากภายหลังกลับคำให้การจะเป็นการดำเนินการผิดหลักเกณฑ์การกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน และสามารถดำเนินคดีผู้ถูกกล่าวหา ดังกล่าวต่อไปได้ ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาการวิสามัญไม่ควรบัญญัติให้บุคคลดังกล่าวเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” จะเหมาะสมกว่าหรือไม่ เพราะหากบุคคลดังกล่าวเกิดกลับคำให้การ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงดำเนินการตั้งไต่สวนใหม่ได้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางขั้นตอนให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น และอาจเกิดความสับสนกับคำว่า “กันผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน” ซึ่งหากเป็นการกันบุคคลอื่นไว้เป็นพยาน จะไม่เรียกว่าเป็น “ผู้ต้องหา”

๘. การตั้งไต่สวนบุคคล ต้องมีองค์ประกอบพอสมควร อาทิ (๑) ต้องมีการกระทำความผิดที่ชัดเจนก่อนจึงตั้งไต่สวน และบุคคลดังกล่าวจะกลายเป็นผู้ถูกกล่าวหา (๒) การกันบุคคลใด

ต้องกันก่อนที่จะชี้มูลความผิด เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดไปแล้ว จะไม่มีทางยกเลิกมติที่ชี้มูลดังกล่าวได้ เว้นแต่จะกล่าวอ้างว่า “ไม่ฟ้อง” ด้วยเหตุผลใด

๙. บุคคลที่จะถูกกันไว้เป็นพยาน จะมีกระบวนการที่ชัดเจน อาทิ ต้องยังไม่ชี้มูลความผิด และยังไม่ได้เป็นผู้ถูกกล่าวหา

๑๐. ประเด็นผู้ถูกกล่าวหาที่ได้บัญญัติบทนิยามศัพท์ไว้ว่า ต้องมีการตั้งไต่สวนก่อนนั้นต่อไปจะไปเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกันด้วย เพื่อมิให้ประชาชนต้องกลายเป็น “ผู้ต้องหา” ได้โดยง่าย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการเป็นผู้ถูกจับหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นได้ แต่จะเป็นผู้ต้องหาเมื่อใดต้องมีหลักฐานเพียงพอตามสมควรเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๓๔ ที่ไม่ใช่แค่ว่าจะเป็นไปตามบทนิยามศัพท์ เพราะบทนิยามศัพท์ปัจจุบัน “ผู้ต้องหา” คือ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดที่ยังไม่ถูกฟ้องต่อศาล จึงไม่ควรนำมาใช้ ดังนั้น ผู้ถูกกล่าวหาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ต้องการให้เป็นรูปแบบเดิมที่ผู้ใดก็สามารถร้องให้เป็นผู้ถูกกล่าวหาได้โดยง่าย ต้องมีการตรวจสอบก่อนจนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งตั้งไต่สวนและชี้มูลความผิดแล้ว แจ้งข้อหาแล้ว จึงจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา

๑๑. เจตนารมณ์ของกฎหมายเดิมในมาตรา ๑๐๓/๖ ต้องการกันบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดเล็กน้อยไว้เป็นพยาน เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นพยานในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรายใหญ่

ในการนี้ ตามมาตราดังกล่าวมีหลักการสำคัญอยู่ ๒ หลักการ คือ (๑) トラバドที่ไม่แจ้งข้อกล่าวหาหรือยังไม่ตั้งไต่สวน ผู้กระทำความผิดจะยังไม่ให้การอันเป็นประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในสถานะที่เป็นผู้ถูกกล่าวหา บางรายเมื่อดำเนินการมาถึงใกล้มีคำวินิจฉัยแล้ว จึงเสนอให้ตนเองขอรับการกันบุคคลไว้เป็นพยาน และ (๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาแล้วว่า หากไม่มีบุคคลใดที่จะเหมาะสมที่จะต้องกันไว้เป็นพยาน หรือหากไม่กันบุคคลดังกล่าวไว้จะไม่สามารถชี้มูลความผิดผู้กระทำความผิดรายใหญ่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะยอมกันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยาน ซึ่งอาจเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้กระทำความผิดรายใหญ่

ข้อพิจารณาเบื้องต้นจะมี ๔ องค์ประกอบ คือ (๑) เป็นผู้เกี่ยวข้อง (๒) สามารถให้ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญ อันจะนำไปสู่การวินิจฉัย (๓) คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถวินิจฉัยหรือชี้มูลความผิดผู้กระทำความผิดรายใหญ่ได้ และ (๔) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเห็นชอบ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่คดีใกล้จะเสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว จึงเกิดการกันบุคคลไว้เป็นพยาน

ทั้งนี้ การกันบุคคลไว้เป็นพยานดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับประกาศและระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องการกันบุคคลไว้เป็นพยาน เช่น มีการทำข้อตกลงว่า จะไม่กลับคำให้การ และหากกลับคำให้การจะพ้นจากการกันไว้เป็นพยาน โดยจะถูกดำเนินคดีทันที

อนึ่ง ประเด็นการวินิจฉัยความผิดสำหรับบุคคลที่ถูกกันไว้เป็นพยาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้วินิจฉัยบุคคลดังกล่าว เมื่อคดีถึงที่สุดสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดรายใหญ่ได้เรียบร้อยแล้ว และหากเกิดกรณีบุคคลดังกล่าวกลับคำให้การไม่ว่าในขั้นตอนใด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถย้อนกลับไปดำเนินคดีได้ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามที่ได้ทำตกลงไว้ได้

๑๒. ข้อพิจารณาความในมาตรา ๑๓๑ อาจจะเป็นบุคคลก็ได้ คือ บุคคลอาจจะยังไม่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้วก็ได้ เช่น มีการไต่สวนแล้ว เพราะในกรณีที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว อาจจะมีกรณีหลังจากไต่สวนแล้วพบว่า พยานหลักฐานที่จะนำสืบว่าบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดมีน้อยมาก หรือกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย และผู้กระทำความผิดรายใหญ่อาจจะไม่สามารถหาหลักฐานที่จะนำสืบว่ามีการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวได้เลย หากไม่มีหลักฐานจากพยานบุคคลรายดังกล่าวเป็นพยาน กล่าวคือ บุคคลดังกล่าวอาจเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ต่อมาถูกกันไว้เป็นพยานได้ในส่วนนี้

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลไว้เป็นพยานแล้ว จะเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๓๑ คือ “ไม่ดำเนินคดี” และเมื่อไม่ดำเนินคดีก็就不用ขัดต่อมาตรา ๙๐ ว่าถึงแม้จะมีมติว่า “กระทำความผิด” แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กันไว้เป็นพยาน จึงไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๙๐ (๑) คือ ไม่ต้องส่งให้อยู่การสูงสุดยื่นฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม จึงยังไม่ใช้กรณีที่พอจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง และสามารถกลับมาดำเนินคดีได้อีก สำหรับกรณีที่กันไว้เป็นพยาน จึงไม่ต้องมีมติว่าจะชี้มูลหรือไม่ชี้มูล เพียงแต่มีมติให้กันไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๓๑ เท่านั้น

๑๓. กรณีการไม่ดำเนินคดีมีความชัดเจนว่า ไม่มีคำว่า “เป็นผู้ต้องหาหรือไม่เป็นผู้ต้องหา” หรือไม่เคยเป็นผู้ถูกกล่าวหา จึงไม่ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว ดังนั้น กรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้วไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีประเด็น และไม่มีคำว่า “กันไว้เป็นพยาน”

๑๔. การใช้คำว่า “กันไว้เป็นพยาน” เป็นประเด็นหรือว่า หากยังไม่กำหนดให้เป็นผู้ถูกกล่าวหา” จะเรียกว่ากันไว้เป็นพยานได้อย่างไร เพราะบุคคลดังกล่าวยังไม่ได้เป็นผู้ถูกกล่าวหา และหากยังไม่เป็นผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติกันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานมิได้ ต้องเป็นเพียง “พยาน” ในคดี และไม่ต้องพิจารณาเรื่อง “ไม่ดำเนินคดี” ดังนั้น ภาพรวมของการกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน คือ กันออกมาเพื่อไม่ให้ถูกฟ้องคดี

๑๕. บุคคลตามมาตรา ๑๓๑ จะมีทั้งบุคคลที่ยังไม่เป็นผู้ถูกกล่าวหาตามบทนิยามศัพท์ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว กรณีที่ยังไม่เป็นผู้ถูกกล่าวหา ความหมายของคำว่า “กันผู้นั้นไว้เป็นพยาน” คือ ไม่ดำเนินการต่อให้เป็นผู้ถูกกล่าวหา แต่หากเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว การกันไว้เป็นพยาน คือ กันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติให้กันไว้เป็นพยาน และมีมติว่า “ไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา” ดังกล่าว ดังนั้น ตามหลักการดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่า ความในวรรคสองควรจะต้องบัญญัติว่า เมื่อกันไว้เป็นพยานแล้ว ต้องไม่ถูกดำเนินคดีอาญา เพราะความในวรรคหนึ่งบัญญัติคำว่า “ก็ได้” ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่า จะดำเนินคดีหรือไม่

ทั้งนี้ หากเพิ่มความในวรรคสองว่า ยังคงดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา จะไม่สอดคล้องกับการ “กันไว้เป็นพยาน” เพราะต้องไม่ถูกดำเนินคดี แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา

กระทำความผิดเงื่อนไข หรือกลับคำให้การขึ้นมาย่อมพ้นจากการกันไว้เป็นพยาน และเมื่อพ้นจากการกันไว้เป็นพยาน ต้องถูกย้อนกลับไปเป็นดำเนินคดีได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไป โดยต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนหรือกลับคำให้การด้วย

ดังนั้น คำว่า “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา” ย่อมใช้ได้ทั้ง ๒ กรณี และกรณีผู้ถูกกล่าวหาอาจอยู่ระหว่างการไต่สวนก็ได้ หรือแม้แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแล้ว แต่ก่อนส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดฟ้องคดีตามมาตรา ๙๐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักฐานที่ยังไม่พอต่อการลงโทษผู้กระทำความผิดร้ายใหญ่ และผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวสามารถเป็นพยานสนับสนุนที่จะให้เกิดการลงโทษได้ อาจจะมีมติกันผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวไว้เป็นพยานได้ และยังไม่ต้องส่งเรื่องตามมาตรา ๙๐ ไปอัยการสูงสุด ซึ่งหมายถึงการกันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน โดยไม่ต้องดำเนินคดี

๑๖. เพื่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างบุคคล ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง บุคคลที่ยังไม่เป็นผู้ถูกกล่าวหา กับบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว เพราะบริบทการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่เหมือนกัน และเวลาบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดเงื่อนไขจะถูกดำเนินการต่างกัน กล่าวคือ บุคคลใดที่ยังไม่เป็นผู้ถูกกล่าวหา หากกลับคำให้การ จะต้องถูกตั้งไต่สวน และแจ้งข้อกล่าวหา เพื่อเข้าสู่กระบวนการ แต่สำหรับผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องดำเนินการในส่วนดังกล่าวแล้ว เพราะถูกดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวมาแล้ว เพียงแต่มาดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาต่อเท่านั้น ดังนั้น ต้องมีความชัดเจนเรื่องถ้อยคำที่จะสามารถสื่อให้เห็นความแตกต่างดังกล่าว

๑๗. ประเด็นบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” คณะกรรมาธิการวิสามัญได้รื้อการพิจารณาไว้ และได้วางหลักการแล้วว่า บุคคลจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาต้องมีลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งตั้งไต่สวนแล้ว และได้แจ้งข้อกล่าวหาต่อบุคคลดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ถ้อยคำที่ปรากฏในบทนิยามศัพท์ต้องเปลี่ยนไป

ทั้งนี้ ต่างจากกรณีของพนักงานสอบสวน เพราะพนักงานสอบสวนต้องสั่งไม่ฟ้องและส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด และเมื่ออัยการสูงสุดเห็นด้วยแล้ว จึงมาสอบเป็นพยาน ซึ่งไม่เหมือนกับกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และข้อเท็จจริงพนักงานสอบสวนต้องการกระบวนการแบบนี้ เพราะจะได้ไม่ต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด

๑๘. กรณีผู้ถูกกล่าวหา สามารถแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ (๑) กลุ่มที่จะถูกกันไว้เป็นพยาน ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดประเภทหัวอ่อน ไร้เดียงสา สุจริต น่าสงสาร กลุ่มประเภทนี้จะถูกกันไว้เป็นพยานก่อน (๒) กลุ่มที่มีลักษณะเจ้าเล่ห์ ซึ่งกลุ่มนี้หากไม่แจ้งข้อกล่าวหา จะไม่ยอมให้ปากคำ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ควรใช้คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา”

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้แจงว่า

๑. ความในมาตรา ๑๓๑ ขอเสนอให้ใช้ถ้อยคำเดิม เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่เข้าใจตรงกันแล้วว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกกันไว้เป็นพยานสามารถกันไว้ตลอดเวลา อาทิ ถูกกันไว้ในช่วงของการตั้งไต่สวน หรือไม่แจ้งข้อกล่าวหา บุคคลดังกล่าวก็สามารถที่จะให้การอันเป็นประโยชน์ได้ แต่กรณีที่บัญญัติไว้ดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของผู้ปฏิบัติ ซึ่งประเด็นที่มุ่งเน้นคำว่า

“บุคคลใด” จะมุ่งเน้นถึงผู้ถูกกล่าวหาด้วยอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องแก้ไข เพราะผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจที่ตรงกันแล้ว และเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติเดิม

๒. หากเทียบเคียงหลักการของกฎหมายฉบับปัจจุบันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะมีประเด็นเรื่องขั้นตอนการตรวจสอบคำกล่าวหา คือ การแสวงหาหรือรวบรวมข้อเท็จจริง และเมื่อพบว่า คดีมีมูลจึงจะออกคำสั่งตั้งไต่สวน วันที่ออกคำสั่งตั้งไต่สวนยังไม่ได้แจ้งคำสั่งให้กับผู้ถูกกล่าวหาทราบ

การออกคำสั่งเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” กรณีดังกล่าวจะแจ้งข้อกล่าวหาต่อเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า “คดีมีมูล” จึงแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมกับออกคำสั่ง ดังนั้น คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” ตามบทนิยามศัพท์ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ

๓. หากพิจารณาบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวน ทั้งนี้ ก่อนที่จะดำเนินการไต่สวน ต้องมีการแสวงหาหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว จึงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งไต่สวนเบื้องต้น หรือตั้งไต่สวนตามมาตรา ๖๖ กับมาตรา ๖๗ ดังนั้น สถานะของบุคคลที่ถูกตั้งไต่สวนแล้วเท่านั้นจึงจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งที่ผ่านมาผู้ถูกกล่าวหาจากจำนวน ๑๐๐ คน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตั้งไต่สวนและแจ้งข้อกล่าวหาให้เพียงประมาณ ๑๐ คน

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๓๑ ต้องชัดเจนว่าสถานะของบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกแจ้งข้อกล่าวหา กับผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ได้ถูกแจ้งข้อกล่าวหา เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง

ประเด็นการได้รับความช่วยเหลือ

กรรมาธิการวิสามัญในฐานะผู้แทน กรธ. ได้ชี้แจงว่า การบัญญัติว่า “และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือตามสมควรจนคดีถึงที่สุด” หมายความว่า ต่อเนื่องจากเรื่อง การกันไว้เป็นพยาน บุคคลดังกล่าวจะได้รับความช่วยเหลือตามสมควร “จนคดีถึงที่สุด” กรณีการช่วยเหลือ อาทิ ให้ความคุ้มครอง จัดหาบ้านหรือที่อยู่ใหม่ให้ หรืออาจให้ค่าตอบแทน หรือค่าเสียหาย

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นว่า กรณีการช่วยเหลืออย่างอื่นต้องนำไปบัญญัติไว้อีกส่วนหนึ่ง ไม่ควรบัญญัติไว้ในวรรคเดียวกัน โดยอาจบัญญัติไว้ในวรรคสามว่า “การคุ้มครองตามวรรคสองย่อมได้รับการคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่ การเลื่อนชั้นเงินเดือน รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครอง”

ประเด็นคำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา”

คณะกรรมการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ประเด็นการใช้คำว่า “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา” ซึ่งคำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” ได้มีบทนิยามศัพท์แล้วว่า คือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวน และทราบใด

ที่ยังไม่ได้ตั้งไต่สวน จึงยังไม่ใช่ผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น จึงไม่ควรใช้คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” ในมาตรานี้ และควรใช้เพียงคำว่า “บุคคลใด” อาทิ “บุคคลใดมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด...” โดยยังไม่เรียกว่าเป็นผู้ถูกกล่าวหา แต่อาจเรียกกันในทางปฏิบัติได้ เช่น เป็นผู้ให้ถ้อยคำ เป็นพยาน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการกลับคำให้การ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมีมติตั้งไต่สวนภายหลังได้

๒. กรณีแม้บุคคลนั้นจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาย่อมถือว่าเป็น “บุคคลใด” ได้ โดยไม่ต้องเพิ่มคำว่า “หรือผู้ถูกกล่าวหา” ดังนั้น การกันบุคคลไว้เป็นพยานสามารถดำเนินการในขั้นตอนใดก็ได้

๓. สืบเนื่องจากบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” เปลี่ยนไปจากกฎหมายเดิม กล่าวคือ เดิมผู้ถูกกล่าวหาหากเกิดกรณีมีบุคคลกล่าวหาบุคคลใดมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. บุคคลที่ถูกกล่าวหา จะกลายเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” ในทันที แต่ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่เป็นเช่นเดิม แม้มีการกล่าวหามาแล้วเป็นหนังสือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยังไม่เรียกบุคคลดังกล่าวว่าเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา”

ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะถือว่า เป็นผู้ถูกกล่าวหาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตั้งไต่สวนแล้วเท่านั้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบก่อนการตั้งไต่สวน และเมื่อมีการตั้งไต่สวนแล้วบุคคลดังกล่าวจึงจะเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” ดังนั้น การใช้คำว่า “บุคคลใด” จะคลุมทั้งหมด โดยไม่จำเป็นต้องเรียกว่าเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา”

๔. ตามกฎหมายเดิม มาตรา ๑๐๓/๖ ที่ใช้บังคับอยู่ใช้คำว่า “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด” จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติของการกันบุคคลไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๐๓/๖ สามารถดำเนินการกันบุคคลได้ตลอดเวลา เริ่มตั้งแต่ก่อนถูกกล่าวหา หรือถูกตั้งไต่สวนแล้ว เพราะที่ผ่านมาหลายครั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาแล้วจึงจะยอมให้การอันเป็นประโยชน์ มีการให้การพาดพิงถึงบุคคลอื่น ซึ่งต้องยอมรับว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำเร็จลุล่วงไปได้เพราะมาจากคำว่า “ถูกกล่าวหา” แล้ว หรือบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จึงจะยอมให้การ

การดำเนินการจะมีการเชิญบุคคลมาทำข้อตกลงเพื่อมิให้มีการกลับคำให้การ โดยในข้อตกลงจะแจ้งไว้อย่างชัดเจนว่า ต้องให้ถ้อยคำตามที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ และหากกลับคำให้การในชั้นศาลหรือไม่ไปศาล หรือดำเนินการอื่นใด ข้อตกลงที่จะกันบุคคลไว้เป็นพยานของบุคคลดังกล่าวจะสิ้นสุดลง และจะดำเนินคดีต่อบุคคลดังกล่าวทันที

ในการนี้ จึงเป็นการดำเนินการในทางกลับกันที่ว่า ตามที่เคยตกลงว่าบุคคลจะได้รับการกันไว้เป็นพยานแล้วจะพ้นจากคดี กลายเป็นบุคคลจะถูกกล่าวหาและดำเนินคดีทันที ดังนั้น การใช้คำว่า “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา” สามารถใช้ได้ และอยู่ในกรอบของสถานะของบุคคลดังกล่าว โดยไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใดก็ได้รับการกันไว้เป็นพยาน และหากกลับคำให้การยอมถูกดำเนินคดีได้เช่นกัน

๕. ควรคงคำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” ไว้ เพราะในช่วงของการไต่สวนอาจจะมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงว่า บุคคลดังกล่าวร่วมกระทำความผิดเหมือนกัน แต่เป็นเพียงเหตุเล็กน้อย และเมื่อพิจารณาถึงชั้นการไต่สวนสามารถกันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานได้เช่นกัน

๖. กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งบางครั้งหลักฐานสำหรับตัวการใหญ่ที่อาจจะไม่สามารถหาพยานหลักฐานที่สืบไปถึงได้ หรือหลักฐานไม่พอที่จะลงโทษได้ จึงต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาในคดีที่เป็นความผิดเล็กน้อยมาเป็นพยานให้ อาจจะสามารถลงโทษตัวการใหญ่ได้ จะเป็นประโยชน์สำหรับรูปคดีได้ ดังนั้น หากบัญญัติไว้ก็เป็นการนำไปสู่การที่จะกันผู้ถูกกล่าวหาได้ และเป็นการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับไม่ต้องแก้ไขประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นการชี้มูลความผิด

คณะกรรมการการวิสามัญได้แสดงความคิดเห็นสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ข้อสงสัยกรณีการชี้มูลความผิดกับไม่ชี้มูลความผิด ตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน มีการบัญญัติไว้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มาตรา ๙๐ (๑) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและสำนวนเอกสาร คำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายใน ๓๐ วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี ทั้งนี้ ถ้อยคำดังกล่าวไม่ได้ระบุว่ามีการชี้มูลความผิดหรือไม่ เพียงแต่ระบุว่า “มีมูล” หรือมีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

เมื่อพิจารณาลักษณะคดี หากเป็นการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด สำหรับกรณีคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ได้ใช้คำว่า “สั่งฟ้อง” จะใช้คำว่า “ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหา” ลักษณะถ้อยคำจึงไม่ใช่คำว่า “สั่งฟ้อง” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้คำว่า “มีมูล” หรือ “มีมติ”

๒. ข้อห่วงใยคือ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานแล้ว ไม่มีผลกับเรื่องที่จะต้องชี้มูลความผิด จึงพิจารณาได้ว่า การชี้มูลความผิดหรือไม่ชี้มูลความผิดไม่ใช่ประเด็น เพราะแม้จะมีการชี้มูลแล้ว หรือผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน ต้องมีการชี้มูลความผิดอีกหรือไม่

จากประเด็นอภิปรายแสดงว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่เคยชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา หรือเคยชี้มูลความผิดแล้ว หรือชี้มูลความผิดแล้วเห็นว่าไม่ใช่คดีที่สำคัญ สามารถชี้มูลความผิดแล้วชี้มูลความผิดซ้ำอีกได้ โดยข้อพิจารณา คือ กรณีการต้องกลับมาดำเนินคดี ซึ่งหากมิใช่กรณีที่ต้องกลับมาดำเนินคดีย่อมไม่มีปัญหา

ในการนี้ หากต้องกลับมาดำเนินคดี ขั้นตอนจะต้องเป็นอย่างไร เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยชี้มูลความผิดไปแล้ว แจ้งข้อหาไปแล้ว และต่อมามีมติให้กันผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน แต่ผู้ถูกกล่าวหากลับผิดเงื่อนไข และต้องมาชี้มูลความผิดใหม่ หรือไม่จำเป็นต้องชี้มูลความผิดใหม่ หรือต้องแจ้งข้อหาอีกหรือไม่

ผลการพิจารณา : ที่ประชุมมีมติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๑๓๑ บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลใดซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหา รายอื่นนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นบุคคลตามวรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง

การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครองเมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน”

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- กำหนดการประชุมครั้งต่อไป

มติที่ประชุม : ที่ประชุมมีมตินัดประชุมครั้งต่อไป จำนวน ๓ ครั้ง ดังนี้

๔.๑ ครั้งที่ ๑๙ วันพุธที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา (เชิญผู้แปรญัตติ)

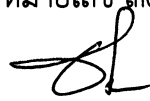
๔.๒ ครั้งที่ ๒๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๖ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา (เชิญผู้แปรญัตติ)

๔.๓ ครั้งที่ ๒๑ วันศุกร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๖ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา (พิจารณาร่างรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ)

เมื่อจบระเบียบวาระการประชุมแล้ว พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ประธาน
คณะกรรมการการวิสามัญ กล่าวขอบคุณกรรมการการวิสามัญและผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่านและ
กล่าวปิดประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา

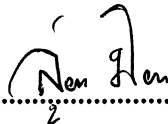
ขอรับรองว่าได้มีการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ครั้งที่ ๑๘ ในวันอังคารที่
๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๑๐ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ จริง



..... ผู้จัดบันทึกการประชุม

(นางธัญญา ศรีสุพรรณ)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญ

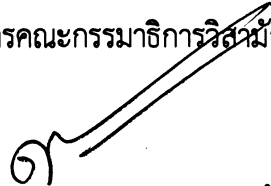


..... ท่าน

(นางสาวสุพร นิลทัพ)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการวิสามัญ ๓

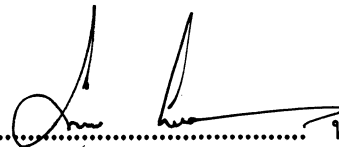
ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการวิสามัญ



..... ทราบ

(นายดิเรก จันท์อินทร์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการการ ๒



..... ทราบ

(นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ)

รองเลขาธิการวุฒิสภา