

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ครั้งที่ ๓๐๒
วันศุกร์ ที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๐
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายจรูญ สิงหเสนี	โฆษกกรรมการ
๕. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๖. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๗. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๘. นายเจียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๙. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๐. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๑. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๒. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๓. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๕. พลเอก อภิภูพ จรรย์พานิช	กรรมการ
๑๖. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๗. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายอุดม รัฐอมฤต	(ลาการประชุม)
๒. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๓. นายอัชพร จารุจินดา	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวภัทรา เชื้อรอด

๒. นางสาวธิดิพร วิชัยธนพัฒน์

ผู้ช่วยดำเนินงานของกรรมการ

นายอรรถสิทธิ์ ก้นมล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางสาวจรรยาพร พงศาวิสุทธิ์

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

๒. นางสาวคณินิจ แซ่เฮง

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

๓. นายณนกันท์ จันทราชโลธร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๑๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๓๐๑ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะอนุกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานกรรมการสอบถามว่า คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ในจังหวัดใด และประชาชนมีความคิดเห็นเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอย่างไร

นายอิทธิพันธุ์ เชื้อบุญชัย ประธานอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการได้จัดเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดชลบุรี และจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีทั้งประชาชนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ประธานกรรมการสอบถามว่า คณะอนุกรรมการได้มีการจัดทำแบบสำรวจความคิดเห็น (poll) เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือไม่

นายนาถะ ดวงวิชัย ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จัดทำแบบสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งพบว่า ประชาชนจำนวนร้อยละ ๖๘.๖ เห็นด้วยกับการยกเลิกคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และประชาชนจำนวนร้อยละ ๓๑.๔ ไม่เห็นด้วย

จากนั้น ที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ต่อจากการประชุมครั้งที่ผ่านมา โดยเริ่มตั้งแต่ร่างมาตรา ๓๔ เป็นต้นไป ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้
มาตรา ๓๔

“มาตรา ๓๔ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการโดยประการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือเป็นภาระแก่บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากเกินไปจนสมควร และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร”

ประเด็นการพิจารณา

ว่าที่ร้อยตำรวจโท เสกสรรค์ เอกวิริยะวิทย์ เลขานุการอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชี้แจงว่า ประชาชนมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เนื่องจากข้าราชการในพื้นที่ถูกนักการเมืองท้องถิ่นครอบงำ

นางสาวจรรยาพร พงศ์วสิกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ท้าหรือว่าร่างมาตรา ๓๔ จำเป็นต้องกำหนดความว่า “แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องไม่สร้างขั้นตอนหรือเป็นภาระแก่บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมากเกินไปจนสมควร” หรือไม่ เนื่องจากร่างมาตรา ๒๒ ได้กำหนดให้การออกระเบียบในการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้นต้องไม่มีลักษณะเป็นเหตุให้เกิดการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความในร่างมาตรา ๓๔ ความว่า “โดยประการใด ๆ” อาจมีลักษณะการสอบสวนมากกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง

นายเจียรชัย ณ นคร กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. กล่าวว่า อาจกำหนดให้ ร่างมาตรา ๓๔ เชื่อมโยงกับร่างมาตรา ๒๒ เพื่อให้มีการจำกัดกรอบในการดำเนินการใดๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานกรรมการแก้ไขร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง เป็นดังนี้

“การออกกระเบียบตาม (๑) และ (๓) ต้องไม่มีลักษณะเป็นเหตุให้เกิดการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเกิดความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง ต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือมีลักษณะเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ หน่วยงานของรัฐ”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการเสนอแก้ไขร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง เป็นดังนี้ “ต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ ประชาชนเกินสมควรหรือมีลักษณะเป็นการมุ่งหมายที่จะกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ”

- เสนอแก้ไขร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง โดยใช้คำว่า “...ประชาชนเกินสมควรมีลักษณะเป็นการ มุ่งร้ายที่จะกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ”

ทั้งนี้ ประธานกรรมการเสนอตัดร่างมาตรา ๓๔ ออกทั้งมาตรา

นายเจียรชัย ณ นคร กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. กล่าวว่า ร่างมาตรา ๓๔ ที่เสนอ โดยคณะอนุกรรมการศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จะเป็นไปตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการ คัดกรองชั่วคราวในระหว่างที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจเช่นเดียวกับศาล และเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจต้องการอำนาจในการตรวจสอบมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการแก้ไขปัญหา

นางสาวจรรยาพร พงศ์วสีกุล อนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ท้าหรือว่า ควรตัดความในร่างมาตรา ๓๔ ความว่า “และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร” ออกหรือไม่ เพื่อให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินนำไปกำหนดไว้ในระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานกรรมการกล่าวว่า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการกล่าวหาผู้ใด จึงไม่จำเป็นต้อง กำหนดให้ผู้ร้องเรียนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงใดๆ

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. ตัดร่างมาตรา ๓๔ ออกทั้งมาตรา

๒. แก้ไขร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง เป็นดังนี้

“การออกกระเบียบตาม (๑) และ (๓) ต้องไม่มีลักษณะเป็นเหตุให้เกิดการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเกิดความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ รวมทั้ง ต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือมีลักษณะเป็นการมุ่งหมายที่จะกล่าวหาเจ้าหน้าที่ ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ”

มาตรา ๓๕

“มาตรา ๓๕ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา ๓๔ แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เห็นว่ากฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ (๑) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป

(๒) ในกรณีที่เห็นว่ามีกรกระทำตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) ให้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ความเห็นหรือข้อเสนอแนะตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยให้ประกอบด้วยเหตุผลและแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนและในกรณีที่เห็นข้อเสนอแนะตาม (๑) ให้ระบุสาระสำคัญของหลักการการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ประสงค์จะให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไข”

ประเด็นการพิจารณา

ว่าที่ร้อยตำรวจโท เสกสรรค์ เอกวิริยะวิทย์ เลขาธิการอนุกรรมการศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชี้แจงว่า

๑. ประชาชนมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องที่วินิจฉัยส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของข้าราชการที่มีปัญหาเพื่อให้มีการตรวจสอบทางวินัยของข้าราชการได้

๒) ควรให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการกำหนดบทลงโทษตามความเหมาะสมต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นและสมควรแก่เหตุ

๒. สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีอำนาจเข้าไปจัดการและแก้ไขข้อบกพร่องรวมทั้งสั่งการหรือลงโทษผู้กระทำความผิดที่ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

๓. คณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอแนวทางในการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานหรือมติคณะรัฐมนตรี ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๕ เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน**ตีพิมพ์บทลงโทษมาตรา ๓๕** แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เห็นว่ากฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน มีลักษณะ**ตามที่กำหนดไว้ใน**มาตรา ๒๑ (๑) **ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป**

(๒) ในกรณีที่เห็นว่ามีกรกระทำตามมาตรา ๒๑ (๒) หรือ (๓) ให้ส่งความเห็นและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

บทลงโทษหรือข้อเสนอแนะตบวงรรตหนึ่งข้อขวงนอชให้ประกบชดขบเหตุผล และนบสทวงรตบวงรรตที่ชดเชน และนบสทวงรตที่ชดเชนข้อเสนอแนะตบวง (๑) ให้ระบุสาระสำคัญของ

ปรัชญาหรือแก้ไขกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ประสงค์จะให้มีความปรัชญาหรือแก้ไข”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดร่างมาตรา ๓๕ เนื่องจากร่างมาตรา ๒๑ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามร่างมาตรา ๓๕ แล้ว
- ร่างมาตรา ๓๕ อาจมีความมุ่งหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นได้ทราบถึงกรณีตามร่างมาตรา ๓๕

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ตั้งข้อสังเกตว่า ร่างมาตรา ๒๑ ไม่ได้กำหนดในลักษณะว่าเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จแล้วให้ดำเนินการอย่างไรต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๒๑ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วมีหน้าที่ส่งข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ระงับความเดือดร้อนจึงเสนอตัดร่างมาตรา ๓๕ ออกทั้งมาตรา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๓๕ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๓๖

“มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่นที่จะจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกเป็นธรรม ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้วให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(๒) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(๓) ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป โดยผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กรด้วยก็ได้”

ประเด็นการพิจารณา

ว่าที่ร้อยตำรวจโท เสกสรรค์ เอกวิริยะวิทย์ เลขานุการอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชี้แจงว่า

๑. ประชาชนผู้เข้าร่วมสัมมนาที่รัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ มีความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรทำงานร่วมกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เกิดการทำงานที่คล่องตัวมากขึ้น

๒) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเห็นว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนแตกต่างจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ในขณะที่มีผู้เข้าร่วมสัมมนาบางส่วนไม่เห็นด้วยกับความเห็นนี้

๓) ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเห็นด้วยที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนที่ยังมีช่องทางการแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้ตามขั้นตอนของกฎหมาย ในขณะที่มีผู้เข้าร่วมสัมมนาบางส่วนไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชนควรมีช่องทางมากขึ้น

๒. สมาชิกเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอให้แก้ไขอัตราโทษในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่ง เป็นดังนี้ “ในกรณีที่การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่นที่จะจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้” และสอบถามว่า คำว่า “ประพจน์มิชอบ” ตามความใน (๓) จะยังคงไว้หรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตยังคงบัญญัติให้มีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพจน์มิชอบ

นายเอียรชัย ญ นคร กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. กล่าวว่า คณะอนุกรรมการเสนอตัดความใน (๒) ออกทั้งหมด เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาในเรื่องระบบการดำเนินการ ย่อมมีอำนาจเสนอเรื่องให้หน่วยงานของรัฐนั้นแก้ไขระบบดังกล่าวให้เหมาะสมได้

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ แสดงความเห็นว่าการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว โดยสามารถเสนอเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรมีอำนาจดำเนินการในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในช่วงแรกให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีอำนาจเสนอเรื่องให้หน่วยงานของรัฐนั้นแก้ไขระบบการบริหารงานได้

นางสาวจรรยาพร พงศาสิทธิกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแจ้งว่า ความในร่างมาตรา ๓๖ วรรคสอง คณะกรรมการเห็นชอบให้นำไปบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๑ วรรคสาม

ประธานกรรมการเสนอตัดความในร่างมาตรา ๓๖ วรรคสองออกทั้งวรรค

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๖ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๖ ในกรณีที่การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่นที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(๒) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(๓) ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการร้องเรียนหรือข้อร้องเรียนดังกล่าวไม่เข้าข่ายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ต้นสังกัดหรือหน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องหรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป โดยผู้ตรวจการแผ่นดินและต้นสังกัดหรือหน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องหรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

มาตรา ๓๗

“มาตรา ๓๗ บุคคลใดที่ได้รับหรือพบเห็นว่ามีความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๓ ย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยการร้องเรียนจะกระทำด้วยวิธีการใดก็ได้ที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับทราบ

หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องเรียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด ซึ่งต้องไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก สร้างขั้นตอน หรือเกิดภาระเกินจำเป็น และต้องไม่บังคับให้ต้องเปิดเผยตัวตนของผู้ร้อง เว้นแต่เป็นกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตนของผู้ร้องเพื่อประโยชน์ในการติดต่อขอข้อมูลหรือแจ้งผลการดำเนินการ”

ประเด็นการพิจารณา

ว่าที่ร้อยตำรวจโท เสกสรรค์ เอกวิริยะวิทย์ เลขาธิการอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ซึ่งแจ้งว่า สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมีความเห็นต่อร่างมาตรา ๓๗ ว่า หากหน่วยงานของรัฐที่ถูกร้องเรียนมิได้กระทำความผิดตามที่มีการร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด และมีความเห็นจากการสัมมนา รับฟังความเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่รัฐสภาว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีศูนย์บริการประชาชนที่ทำเนียบรัฐบาล และควรมีห้องไว้ให้คำปรึกษาแก่ประชาชน และเสนอให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในต่างจังหวัดหรือประจำภาค

ประธานกรรมการสอบถามว่า หลักการตามร่างมาตรา ๓๗ ได้นำไปบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๒ แล้วใช่หรือไม่

นางสาวจรรยาพร พงศ์วสิกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งแจ้งว่า ร่างมาตรา ๒๒ (๑) บัญญัติว่า ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณา รวมทั้งระเบียบเกี่ยวกับการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพื่อรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประธานกรรมการเสนอตัดความในร่างมาตรา ๓๗ ออกทั้งหมด และแก้ไขความในร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง เป็นดังนี้ “การออกระเบียบตาม (๑) และ (๓) ต้องไม่มีลักษณะเป็นเหตุให้เกิดการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเกิดความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือมีลักษณะเป็นการมุ่งหมายที่จะกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียน ต้องมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชนในการเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและไม่มีลักษณะบังคับให้เปิดเผยตัวบุคคลผู้เสนอเรื่อง เว้นแต่เป็นเรื่องการขอให้แก้ทุกซีให้แก่ผู้ร้องเป็นการเฉพาะตัว”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติ ดังนี้

๑. ตัดร่างมาตรา ๓๗ ออกทั้งมาตรา

๒. แก้ไขร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง เป็นดังนี้

“การออกระเบียบตาม (๑) และ (๓) ต้องไม่มีลักษณะเป็นเหตุให้เกิดการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเกิดความล่าช้า การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งต้องไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือมีลักษณะเป็นการมุ่งหมายที่จะกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียน ต้องมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วแก่ประชาชนในการเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและไม่มีลักษณะบังคับให้เปิดเผยตัวบุคคลผู้เสนอเรื่อง เว้นแต่เป็นเรื่องการขอให้แก้ทุกซีให้แก่ผู้ร้องเป็นการเฉพาะตัว”

มาตรา ๓๗/๑

“มาตรา ๓๗/๑ ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนตามมาตรา ๓๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นและข้อเสนอแนะโดยไม่ชักช้า”

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ร่างมาตรา ๕ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานตามหน้าที่และอำนาจ ให้ชัดเจน

ประธานกรรมการเสนอตัดร่างมาตรา ๓๗ /๑ ออกทั้งมาตรา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๓๗ /๑ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๓๘

“มาตรา ๓๘ เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับพิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(๓) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ประเด็นการพิจารณา

นายเจียรชัย ณ นคร กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. กล่าวว่า คณะอนุกรรมการเสนอแก้ไขความใน (๒) เป็นดังนี้ “เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว **เว้นแต่เป็นบทพิพากษาเพื่อประโยชน์ในทางเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม**”

ประธานกรรมการกล่าวว่า หน้าที่สำคัญของผู้ตรวจการแผ่นดินคือการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมกับประชาชน ไม่ใช่การจับกุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดมาลงโทษ ดังนั้น ควรคงบทบัญญัติตามความใน (๒) ไว้ และตั้งข้อสังเกตว่า การบัญญัติความว่า “เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับพิจารณา” ทำให้ตีความได้ว่าเป็นการบัญญัติบังคับให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับพิจารณาในเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้

นางสาวจรรยาพร พงศ์วสีกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๘ ตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ เป็นการบังคับไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับพิจารณา เรื่องตามที่กำหนดไว้ ส่วนร่างมาตรา ๓๙ ให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับพิจารณาเรื่องตามที่กำหนดไว้หรือไม่ก็ได้

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ **ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับพิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา**

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(๓) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง”

นอกจากนี้ ตั้งข้อสังเกตว่าหลักการในร่างมาตรา ๓๔ ควรนำมาบัญญัติรวมกับร่างมาตรานี้ ดังนั้นเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๔ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๔ ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ **ผู้ตรวจการแผ่นดินขอไม่รับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา**

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่ในนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(๓) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๔) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(๕) เรื่องที่พ้นวิสัยที่จะแก้ไขปัญหาหรือการแก้ไขปัญหามิอาจกระทำได้

(๖) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(๗) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง”

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า มาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เพียงสามเรื่อง ซึ่งไม่มีการบัญญัติเรื่องการรับพิจารณานโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินนอกจากบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ แล้ว ยังรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาตามมาตรา ๒๓๑ ด้วย ดังนั้น หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยได้

- มีกรรมการแสดงความคิดเห็นว่า ใน (๓) ความว่า “เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ควรนำไปบัญญัติเป็นอนุมาตราสุดท้ายจะเหมาะสมมากกว่า

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดเรียงอนุมาตราในร่างมาตรา ๓๘ ให้เหมาะสม

- มีกรรมการสอบถามว่า ใน (๕) ความว่า “เรื่องที่พ้นวิสัยที่จะแก้ไขปัญหาหรือการแก้ไขปัญหาไม่อาจกระทำได้” มีลักษณะอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความใน (๕) เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในกรณีให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพ้นวิสัยที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องนั้นได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ควรตัดความใน (๕) ออกทั้งหมด เพื่อป้องกันมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยเป็นข้ออ้างในการไม่รับเรื่องไว้พิจารณาได้

นางจรี วิจิตรวาทการ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. กล่าวว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกับความในร่างมาตรา ๓๘ (๕) ที่แก้ไขใหม่นี้ ซึ่งอนุกรรมการหลายท่านเห็นว่าควรตัดบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวออก เนื่องจากอาจถูกนำไปใช้เป็นข้ออ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความใน (๕) เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗

นายเจษฎ์ โทณะวณิก ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า “การพ้นวิสัย” เป็นถ้อยคำที่มีนัยในทางกฎหมาย ซึ่งสามารถอาศัยคำพิพากษาศาลฎีกาในการตีความความหมายของคำว่า “การพ้นวิสัย” ได้ ดังนั้น ไม่ใช่ผู้ใดจะกล่าวอ้างเรื่องการพ้นวิสัยได้ และหากผู้ตรวจการแผ่นดินจะอาศัยความใน (๕) เพื่อไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ต้องมีเหตุผลในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวด้วย

ประธานกรรมการสอบถามว่า บทบัญญัติตามความใน (๕) มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่

นางสาวจรรยาพร พงศาสิทธิกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่มีการบัญญัติความเช่นเดียวกับร่างมาตรา ๓๘ (๕) ที่แก้ไขใหม่นี้

ประธานกรรมการเสนอตัด (๕) ความว่า “เรื่องที่พ้นวิสัยที่จะแก้ไขปัญหาหรือการแก้ไขปัญหาไม่อาจกระทำได้” ออกทั้งหมด

- มีกรรมการเสนอตัด (๓) ความว่า “เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ออกทั้งหมด เนื่องจากควรให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการวินิจฉัยว่าเรื่องใดอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า บทบัญญัติตามความใน (๓) มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือไม่

นายอรรถสิทธิ์ กันมล ประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ

จะกำหนดเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในร่างมาตรา ๓๐ โดยบัญญัติว่า “เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา”

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา”

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(๓) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๔) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

(๕) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(๖) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง”

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๓๘ เป็นดังนี้

“มาตรา ๓๘ ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา”

(๑) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่เป็นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(๒) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(๓) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๔) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม

(๕) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(๖) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง”

มาตรา ๓๙

“มาตรา ๓๙ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาหรืออายุการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ ในกรณี ที่เห็นว่าการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

(๑) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริต

(๒) เรื่องที่พ้นวิสัยที่จะแก้ไขปัญหาหรือการแก้ไขปัญหามิอาจกระทำได้

(๓) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(๔) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือ ข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการในร่างมาตรา ๓๙ นี้ ได้นำไปบัญญัติรวมกับบทบัญญัติใน ร่างมาตรา ๓๘ แล้ว ดังนั้น เสนอตัดร่างมาตรา ๓๙ ออกทั้งมาตรา

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติตัดร่างมาตรา ๓๙ ออกทั้งมาตรา

มาตรา ๔๐

“มาตรา ๔๐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการดำเนินการตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ หรือ มาตรา ๓๗ หรือการไม่รับพิจารณาหรืออายุการพิจารณาตามมาตรา ๓๘ หรือมาตรา ๓๙ ให้ผู้ร้องเรียนหรือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ โดยในกรณีที่มิได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้ระบุเหตุผลให้ผู้ร้องเรียน ทราบด้วย”

ประเด็นการพิจารณา

นางสาวจรรยาพร พงศ์วสีกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า คณะกรรมการได้มีมติตัดร่างมาตรา ๓๕ ออกทั้งมาตรา

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตรวจสอบว่าคณะกรรมการได้มีมติตัดร่างมาตราใดไปแล้ว และแก้ไขความในร่างมาตรา ๔๐ ให้สมบูรณ์ด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๔๐

มาตรา ๔๑

“มาตรา ๔๑ ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการ แผ่นดินเรื่องใดตามมาตรา ๓๕ ในเวลาอันควรโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าว ไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นเพื่อให้สั่งการตามควร แก่กรณี และให้แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบโดยไม่ชักช้า

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว หน่วยงานของรัฐยังไม่ ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือ เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยรวม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานเรื่องนั้น และแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไปโดยไม่ชักช้า”

ประเด็นการพิจารณา

ว่าที่ร้อยตำรวจโท เสกสรรค์ เอกวิริยะวิทย์ เลขาธิการอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ชี้แจงว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การปฏิรูปประเทศมีความเห็นต่อร่างมาตรา ๔๑ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรกำหนดมาตรการการลงโทษบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขข้อบกพร่องหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และความเห็นจากการสัมมนาจับฟังความเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่รัฐสภา ปรากฏว่าผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นด้วยในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป ส่วนผู้เข้าร่วมสัมมนาที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่าเมื่อพบข้อบกพร่องดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ ข้อเสนอแนะก็เป็นเพียงนามธรรมที่ไม่มีหน่วยงานใดปฏิบัติตาม และมีความเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีอำนาจสอบสวนทางวินัยเองได้โดยไม่ต้องอาศัยคณะกรรมการในหน่วยงานที่มีปัญหา เพราะอาจช่วยเหลือกันและทำให้การดำเนินการทางวินัยเกิดความล่าช้า และคณะกรรมการการการเมือง สถานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป และนายศิริชัย เจสตุ ประชาชนทั่วไป มีความเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีบทลงโทษกับหัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินภายในเวลาที่กำหนด แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ก็ให้ยื่นอุทธรณ์หรือยื่นฟ้องผู้ตรวจการแผ่นดินต่อศาลปกครองได้ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๔๑ กำหนดหลักการที่แตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไป จะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประธานกรรมการสอบถามว่า ร่างมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ร่างขึ้นใหม่ใช่หรือไม่

นางสาวจรรยาพร พงศาวิสุกุล อนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ร่างขึ้นใหม่

นายอรรถสิทธิ์ กัณมล ประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๔๑ มีหลักการว่า ในกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้หน่วยงานนั้นดำเนินการก่อน และเมื่อเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว หน่วยงานของรัฐนั้นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานเรื่องนั้นและแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควรต่อไปโดยไม่ชักช้า

ประธานกรรมการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา ๔๑ เป็นดังนี้

“มาตรา ๔๑ ในกรณีที่หน่วยราชการของรัฐไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายอรรถสิทธิ รัฐมนตรี หรือผู้ตบชกหรือที่ตบชกแห่งนั้นเพื่อให้สั่งการ

ตบตบรนต์ตบตี และให้นำส่งตบตบรนต์ตบตีให้ผู้ตบตบรนต์ตบตีทาบโดยไม่ใช่ชัชชี เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นส่วนประกอบการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อได้ตบตีตบตบตบตีและระยะเวลาได้ส่งไปรษณีย์ตบตบตีแล้ว ทบตบของรัฐบาลยังไม่ปฏิบัติตามตบตบตีหรือข้อเสนอแนะตบตบตีโดยไม่ใช่เหตุอันสมควร และเมื่อตบตีตบตบตีเป็นตบตีสำคัญหรือที่ตบตีประชาชนหรือที่ตบตีประชาชนโดยสมควร ให้ผู้ตบตบตีตบตีทาบโดยไม่ใช่ชัชชี ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง เห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นปรึกษาร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น และให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามข้อยุตินี้ด้วยโดยอนุโลม”

นายอรรถสิทธิ์ กันมล ประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สอบถามว่า หากหน่วยงานของรัฐปรึกษาร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน และปรากฏว่าใช้ระยะเวลาเกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันตามความในวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐนั้นมีความรับผิดชอบอย่างไรหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากหน่วยงานของรัฐปรึกษาร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน และใช้ระยะเวลาเกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันตามความในวรรคหนึ่ง หน่วยงานของรัฐนั้นก็ไม่มี ความรับผิดชอบใด

นายเจียรชัย ณ นคร กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. กล่าวว่า ร่างมาตรา ๔๑ เป็นสภาพบังคับในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่สภาพบังคับในการเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และสอบถามว่า กรณีที่ถือว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นใช่หรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่ถือว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อ

ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องชี้มูลความผิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หน่วยงานของรัฐบางประเภทมีลักษณะเป็นหน่วยงานด้านธุรการของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานนั้นไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานได้ การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว จะเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานด้านธุรการต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามกฎหมายที่มีอำนาจดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของหน่วยงานตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมกับรายงานปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการให้คณะกรรมการที่มีอำนาจทราบด้วย อย่างไรก็ตาม โดยหลักผู้ตรวจการแผ่นดินควรส่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้หน่วยงานหรือบุคคลที่มีอำนาจดำเนินการโดยตรง เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้โดยเร็ว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า หากมีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานด้านธุรการว่ากฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ส่วนใหญ่หน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานด้านธุรการจะทำได้เพียงเสนอเรื่องร้องเรียนดังกล่าวขึ้นไปยังคณะกรรมการที่มีอำนาจ แต่ก็เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความว่า “ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรค” ในวรรคสอง มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขปัญหากรณีของกฎหมายที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ นั้น ให้ถือว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งถือว่าเป็นบทกำหนดโทษที่รุนแรงและไม่เหมาะสม

- บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่นำไปใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจที่ออกระเบียบ หรือกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ เช่น การขึ้นค่าไฟฟ้า เป็นต้น ด้วยหรือไม่ เนื่องจากการออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองที่เพิ่มขึ้นใหม่ ที่กำหนดให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต้องรับผิดชอบไม่ดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการกำหนดหลักการที่ไม่ถูกต้อง

ประธานกรรมการกล่าวว่า มติในการออกระเบียบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจที่อาจมีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ นั้น ในทางปฏิบัติการกำหนดระเบียบต่างๆ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจะมีมติ

ออกระเบียบตามที่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เสนอ และสอบถามว่าบทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ครอบคลุมแล้วหรือไม่

นายอรรถสิทธิ์ กันมล ประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ชี้แจงว่า มาตรา ๒๓๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (๑) หรือ (๒) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป” อย่างไรก็ตาม หลักการที่บัญญัติในร่างมาตรา ๔๑ เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินมากเกินความจำเป็นหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการแก้ไข จึงจะใช้มาตรการลงโทษตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ทั้งนี้ ควรนำหลักการที่บัญญัติในมาตรา ๒๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งของร่างมาตรานี้ด้วย อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไข เมื่อได้ข้อยุติเป็นประการใด ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงดำเนินการเสนอแนะตามที่ได้หารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ จึงดำเนินการลงโทษผู้บริหารหน่วยงานของรัฐนั้น แต่หากเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถตกลงร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ควรกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าวได้

- มีกรรมการสอบถามกรณีกฎหมาย หรือกฎที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะดำเนินการอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอแนะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการแก้ไขกฎหมาย ส่วนผลการพิจารณาของสภาจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเป็นอีกกระบวนการหนึ่ง

นายอรรถสิทธิ์ กันมล ประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบการตรากฎหมายตามที่กำหนดในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ ด้วย อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะสามารถดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในวรรคหนึ่งหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นเรื่องกรอบระยะเวลา มอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาศึกษาว่าในการกำหนดระยะเวลาควรใช้มาตรฐานการปฏิบัติ

ของหน่วยงานใดเป็นเกณฑ์ เช่น มาตรฐานการปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันสามารถดำเนินการได้ เป็นต้น แล้วนำเสนอที่ประชุมพิจารณาอีกครั้ง

- มีกรรมการสอบถามว่า กรณีกฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ นั้นเป็นกฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ออกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมาตรการดำเนินการอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีกฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีลักษณะก่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ นั้น เป็นกฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ออกโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรบัญญัติหลักการไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้เป็นอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบกฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้วนำเสนอที่ประชุมพิจารณาอีกครั้ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๔๑

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันจันทร์ ที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๗.๓๐ นาฬิกา

นายสกันธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายณฤพณ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์