

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๒๕๖

วันพุธ ที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายจรูญ สืบเสถียร	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายธีรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ	กรรมการ
๑๕. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

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

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวราร์ห์ แห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นางสาววิลาวรรณ ไร่รื่น

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการธิการ ๓

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสาวศุภัทธา เชื้อรอด

๒. นางชื่นสมน นิเวทวงศ์

๓. นางสาวจิตติพร วิชัยธนพัฒน์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางสาวสุจิตตา มโหธร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

๒. นายวิษณุพล ฉวีวรรณ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

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

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ก่อนเริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง รายงานผลการเข้าร่วมประชุมแม่น้ำสามสาย ดังนี้

จากการเข้าร่วมประชุมแม่น้ำสามสาย ซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ที่ประชุมให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูปประเทศ ในประเด็นการดำเนินการปฏิรูปพบว่า แต่ละองค์กรได้ดำเนินการปฏิรูปไปตามแนวทางที่แต่ละองค์กรกำหนดไว้ จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถรู้ได้ว่าเรื่องใดได้ดำเนินการปฏิรูปไปแล้วบ้าง หรือเรื่องใดยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูป ดังนั้น ที่ประชุมแม่น้ำสามสายจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานชั้นคณะหนึ่งเพื่อติดตามและรวบรวมประเด็นของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคณะทำงานชุดดังกล่าวมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าเรื่องใดดำเนินการปฏิรูปไปแล้วบ้าง และเรื่องใดที่ยังไม่ได้ดำเนินการปฏิรูป เพื่อประโยชน์ในการกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้เสนอแนวทางการปฏิรูปประเทศ โดยเสนอให้มีการปฏิรูปด้านกฎหมายเป็นหลัก รวมถึงมีการเสนอให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเร่งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิบฉบับให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมแม่น้ำสามสายเห็นว่าแนวทางการปฏิรูปที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนั้น ควรยึดกรอบแนวทางการปฏิรูปตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในกรณีที่มีการเสนอให้เร่งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิบฉบับให้แล้วเสร็จโดยเร็ววันนั้น ขณะนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิบฉบับอย่างต่อเนื่อง แต่เหตุที่ไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญยังไม่ประกาศใช้บังคับ ดังนั้น คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ต่อเมื่อร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับแล้ว

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง แจ้งต่อที่ประชุมว่า สืบเนื่องจากที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ แก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการแก้ไขในส่วนของบทกำหนดโทษเสร็จแล้ว

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดโทษไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองสามารถบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติอัตราโทษให้มีความสอดคล้องกับอัตราโทษที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาก็ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการต้องพิจารณาให้รอบคอบในประเด็นการกระทำความผิดบางประการที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ซึ่งการกระทำความผิดบางประการต้องบัญญัติบทกำหนดโทษให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้ให้ครบถ้วนด้วย

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. สอบถามว่า เมื่อพิจารณาถึงบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง จะบัญญัติโทษทางอาญาไว้สำหรับการกระทำที่ถือเป็นความผิดตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยไม่ได้บัญญัติบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติในมาตรา ๙๘ (๑๑) ของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติถึงกรณีบุคคลที่ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเอาไว้ กล่าวคือ เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษา

ถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้งไว้ ศาลจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าการกระทำใดที่ถือว่าเป็นการความผิดฐานทุจริตในการเลือกตั้ง ศาลก็จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามที่ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น การกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลในการลงโทษเหมาะสมหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในการบัญญัติบทกำหนดโทษในฐานความผิดทุจริตการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น ต้องมีบทบัญญัติกำหนดโทษที่ระบุถึงการกระทำผิดว่าเป็นความผิดตามมาตราใดบ้างที่ต้องบัญญัติให้เป็นความผิดฐานทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อเป็นแนวทางให้ศาลใช้ในการพิจารณาลงโทษได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

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

นายอุดม รัฐอมฤต โฆษกกรรมการ กล่าวว่า ในขั้นนี้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีกลไกที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นการรับฟังในวงจำกัดก่อน เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นวงกว้างนั้น ประชาชนอาจไม่เข้าใจคำถามบางประเด็น โดยเฉพาะประเด็นคำถามที่มีลักษณะเป็นเทคนิคในการร่างกฎหมาย ซึ่งประชาชนทั่วไปอาจไม่มีความเข้าใจในคำถาม

นายชาติชาย ญ เชียงใหม่ กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ชี้แจงว่า การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นการรับฟังในวงจำกัดนั้น ที่ผ่านมากณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้จัดรับฟังความคิดเห็นเป็นการจำกัดวงของการรับฟังความคิดเห็นอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม หากคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดมีความประสงค์ให้มีการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นในวงจำกัดเฉพาะกลุ่มที่มีความรู้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับก็สามารถที่จะดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังมีกลไกการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีการทำโพลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นกลไกในการรับฟังความคิดเห็นอีกหนึ่งช่องทางหนึ่ง ซึ่งหากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั้งประเทศ คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนจะได้ประสานงานกับสำนักงานสถิติแห่งชาติเพื่อดำเนินการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่ควรมอบหมายให้สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็น

ในบางประเด็น ผลของการสำรวจอาจไม่ตรงกับแนวคิดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับก็ได้ ดังนั้น ในชั้นนี้จึงไม่ควรให้สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

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

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

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

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งอาจเป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งมากกว่าเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชน จึงเห็นว่าการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งไม่มีความจำเป็น

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

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้กำหนดโทษกรณีไม่ได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไว้ ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งจึงไม่มีความจำเป็น นอกจากนี้ ในร่างรัฐธรรมนูญนี้การนับคะแนนจะเป็นการนับรวมคะแนนทั่วประเทศ การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งจึงอาจส่งผลต่อการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ทั้งนี้ การลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดสามารถ

กระทำได้หากได้มีการแจ้งความจำนงไว้ล่วงหน้ากับนายทะเบียนและไปลงคะแนนตามเขตเลือกตั้งที่กำหนด เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งการลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตจังหวัดในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ไม่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นด้วย และสอบถามว่าการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งมีที่มาอย่างไร

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

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งจึงไม่มีความจำเป็น ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๕ วรรคสอง บัญญัติให้ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร จะขอลงทะเบียนเพื่อออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง ณ สถานที่ และตามวัน เวลา วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้” เมื่อการจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้งไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขที่กำหนดจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการพิจารณาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ตั้งข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติการเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งต้องใช้เวลาในการส่งบัตรเลือกตั้งมายังหน่วยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนซึ่งอาจต้องใช้เวลาอย่างน้อยเจ็ดวันทำการ ดังนั้น การทำให้วันเลือกตั้งเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรจึงเป็นไปได้ยาก

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

ประธานกรรมการกล่าวว่า ในหลักการของร่างรัฐธรรมนูญนี้ต้องการให้นับคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้ง ดังนั้น ในประเด็นการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. จึงควรตัดประเด็นข้อ ๓.๓ การนับคะแนนเลือกตั้ง ควรนับบัตรลงคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งหรือควรนำบัตรลงคะแนนมานับรวมกัน ณ สถานที่ใดที่หนึ่งในเขตเลือกตั้งนั้นออกด้วย

จากนั้นที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ร่างมาตรา ๑๐ เป็นต้นไป สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

มาตรา ๑๐

“มาตรา ๑๐ ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกภายใต้ให้ดำเนินการสรรหาหรือคัดเลือกบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

เมื่อผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือกได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว ให้เลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

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

ประเด็นการพิจารณา

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

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๔ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำไปตรวจทานอีกครั้งหนึ่งโดยให้ใช้หลักเดียวกับที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๔

มาตรา ๑๕

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

บัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง จะเปิดเผยได้แต่เฉพาะกรณีที่ต้องดำเนินการตามวรรคสาม หรือเพื่อประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและได้รับการร้องขอจากศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรณีที่เจ้าของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย ซึ่งในกรณีนี้ ให้ประธานวุฒิสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีของบุคคลตามวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของประธานวุฒิสภาในกรณีนี้ด้วยโดยอนุโลม”

ประเด็นการพิจารณา

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

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และควรมีการแจ้งรายละเอียดเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้
- ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเป็นมาตรการหนึ่งในการปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมทราบว่าต้องมีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงไม่เป็นการละเมิดสิทธิ

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

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนกับบุคคลอื่นที่ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเท่าเทียมกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ดังนั้น กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและควรให้มีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวด้วย

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๕

มาตรา ๑๖

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

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

ว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิง การกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวนและการ ดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า ความในวรรคสองหมายความว่าอย่างไร

นางชีนุสมน นิวาทวงษ์ ประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๑๖ นำมาจากหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๖ บัญญัติหลักการซ้ำกับหมวด ๔ ว่าด้วยการ ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ตั้งข้อสังเกตว่า ร่างมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง ความว่า “จงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย” ใช้ถ้อยคำไม่สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ ซึ่งบัญญัติว่า “จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือ ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” จึงควรแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ ในทาง ปฏิบัติกรรมการ ป.ป.ช. จะได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีที่มีความสำคัญ เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะกรรมการไต่สวนเป็นคดีต่อศาลจำนวนมาก ดังนั้น คณะอนุกรรมการจึงเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะกรรมการไต่สวนควรได้รับความ ค้ำครอง และการฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. ตามร่างมาตรา ๑๖ โดยเฉพาะความผิดฐานจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทาง จริยธรรมอย่างร้ายแรง ควรจำกัดให้เฉพาะบุคคลที่ระบุไว้ตามร่างมาตรา ๑๖ มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด หรือให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลโดยตรงได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรจำกัดให้เฉพาะบุคคลที่ระบุไว้ตามร่างมาตรา ๑๖ มีสิทธิเข้าชื่อ กล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิด เนื่องจากหากให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลโดยตรงได้ด้วย ผู้ถูกกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดส่วนใหญ่จะฟ้องกลับกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ กรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

นางชีนุสมน นิวาทวงษ์ ประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ชี้แจงว่า กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่หากกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำหนดให้คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ให้ศาลอื่นรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น หากกรรมการ ป.ป.ช. ถูกฟ้องคดีว่ากระทำความผิดตามร่างมาตรา ๑๖ ต่อศาลอื่น ต้องโต้แย้งว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงซึ่งต้องฟ้องคดีต่อศาลฎีกา

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง มุ่งที่จะคุ้มครองบุคคลอื่นที่ไม่ใช่กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้การฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นกัน

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการกรรมการ คนที่หนึ่ง ชี้แจงว่า การฟ้องคดีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและผู้ฟ้องคดีดังกล่าวไม่อยู่ในฐานะผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๖ วรรคสอง อาจมุ่งหมายที่จะคุ้มครองกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ให้ถูกฟ้องคดีในกรณีปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานหรืออนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าจงใจใช้หน้าที่และอำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายควรกำหนดให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคดีต่อศาลได้ ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีเพื่อไม่ให้กระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหลักการเช่นเดียวกันว่าการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดดังกล่าว

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๖ มีฐานความคิดจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบการกระทำทุจริตขององค์กรที่มีอำนาจ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีถูกฟ้องคดีให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ประธานกรรมการกล่าวว่า การคุ้มครองคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากจนเกินสมควร อาจทำให้ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ความเป็นธรรม เนื่องจากไม่สามารถฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๖

มาตรา ๑๗

“มาตรา ๑๗ เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

(๒) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา ๑๑๕ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

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

ประเด็นการพิจารณา

นายประพันธ์ นัยโกวิท กรรมการ กล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติความให้ซ้ำซ้อนกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า ร่างมาตรา ๑๗ อาจมีหลักการซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น อาจตัดความในร่างมาตรา ๑๗ ออกทั้งหมดได้

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๗

มาตรา ๑๘

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

ประเด็นการพิจารณา

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

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติรื้อการพิจารณาร่างมาตรา ๑๘

ส่วนที่ ๒ หน้าที่และอำนาจ

“ส่วนที่ ๒

หน้าที่และอำนาจ”

ประเด็นการพิจารณา

- ไม่มี -

มติที่ประชุม

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบข้อเสนอส่วนที่ ๒ หน้าที่และอำนาจ โดยไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๙

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

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

(๒) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือประพฤตินิชอบ เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

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

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

(๕) สอบสวนในกรณีที่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติ หรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการธิการ หรือคณะรัฐมนตรี ดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๔

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

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

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

(๙) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(๑๐) จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ควบคุม ดูแล และกำกับติดตามการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมทั้งบูรณาการงบประมาณและแผนงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการทุจริต เกี่ยวกับการกำหนดหลักสูตรการศึกษา

(๑๑) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๒) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา หรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศในคดีทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี และข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต

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

(๑๔) แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไตสวนหรือพนักงานไตสวนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ โดยประกาศราชกิจจานุเบกษา หรือมอบหมายไว้เป็นการเฉพาะหรือเป็นการทั่วไปให้หัวหน้าพนักงานไตสวนหรือพนักงานไตสวน ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๑๕) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๖) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วย

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

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

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

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

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

ประเด็นการพิจารณา

ประธานกรรมการสอบถามว่า การไต่สวนสาธารณะตามความใน (๔) หมายความว่าอย่างไร

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

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

นางชิ้นสุมน นิเวทวงศ์ ประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ชี้แจงว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บัญญัติเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้โดยตรง แต่ในข้อ ๑๐ ว่าด้วยการรายงานต่อสาธารณะกำหนดว่า “โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการต่อต้านการทุจริต รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่อาจจำเป็นทั้งปวง

โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตนเพื่อเพิ่มพูนความโปร่งใส ในการบริหารปกครองของรัฐ รวมถึงกระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรของรัฐในกรณีที่เหมาะสม มาตรการเช่นว่า นอกจากประการอื่นแล้ว อาจรวมถึง

(ก) การรับเอากระบวนการและข้อบังคับเพื่อให้สาธารณชนทั่วไปได้รับข้อมูลในกรณีที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร กระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองของรัฐ และโดยคำนึงถึงอย่างเป็นธรรมในการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับการคำวินิจฉัย และการดำเนินการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน

(ข) การทำให้กระบวนการบริหารปกครองง่ายขึ้นในกรณีที่เหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่สาธารณชนในการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในดำเนินการตัดสินใจ และ

(ค) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารซึ่งอาจรวมถึงการรายงานเป็นระยะในเรื่องความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตในการบริหารปกครองของรัฐ”

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

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องดำเนินมาตรการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด เพียงแต่เสนอมาตรการและกลไกการป้องกันและต่อต้านการทุจริตซึ่งรัฐภาคีสามารถนำไปประยุกต์ใช้เป็นกฎหมายได้

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

นายภัทร คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งแจ้งว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อ ๑๖ ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศ กำหนดว่า “๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับ

เจ้าหน้าที่ผู้ันเองหรือบุคคลหรือหน่วยองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ันกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใด ที่มีควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่น ๆ เช่น ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำโดยเจตนาซึ่งการเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ ที่มีควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ันเองหรือบุคคลหรือหน่วยองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ันกระทำการหรือ ละเว้นกระทำการใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน”

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

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

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

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

อาจกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะในคดีเรื่องใดเรื่องหนึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด โดยพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในเรื่องความร้ายแรงของลักษณะความผิดและผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของการเปิดเผยสู่สาธารณะ และการคุ้มครองสิทธิของบุคคลและผลกระทบต่อรูปคดี

ประธานกรรมการกล่าวว่า อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ไม่ได้บังคับให้รัฐภาคีต้องบัญญัติเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้ในกฎหมายภายใน เพียงแต่ให้รัฐภาคีเปิดเผยผลการสอบสวนคดีเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตให้ประชาชนได้รับทราบ หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสวงหาพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำการทุจริต ซึ่งกรณีดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว

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

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

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

- กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศเป็นการดำเนินการของภาครัฐเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่ภาครัฐจะดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งแตกต่างจากวิธีการดำเนินการของประเทศไทยภาครัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่ภาครัฐได้อนุมัติโครงการเรียบร้อยแล้วซึ่งเป็นการดำเนินกระบวนการผัดขั้นตอนและแตกต่างกับการดำเนินการในต่างประเทศ

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

กระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ โดยกระบวนการไต่สวนจะต้องมีความโปร่งใส รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อมิให้กระทบสิทธิของบุคคลอื่น

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

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

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

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

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

(๒) กรรมการ หรือผู้ช่วยกรรมการตามที่กรรมการเห็นสมควรเท่านั้นที่ทำหน้าที่ไต่สวนสาธารณะ

(๓) ในการไต่สวนสาธารณะ ผู้เป็นประธานต้องประกาศถึงขอบเขตโดยทั่วไปและวัตถุประสงค์ของการไต่สวนนั้นๆ และบุคคลที่ต้องเข้าถึงร่วมในการไต่สวนสาธารณะมีสิทธิได้รับการแจ้งถึงขอบเขตโดยทั่วไปและวัตถุประสงค์ของการไต่สวนสาธารณะนั้นๆ รวมถึงลักษณะของข้อกล่าวหาหรือข้อร้องเรียนที่กำลังดำเนินการสืบสวนก่อนหรือขณะที่ผู้นั้นได้ปรากฏตัวในการไต่สวน

(๔) จัดให้มีการคุ้มครองพยาน ทั้งนี้ พยานจะได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนได้

(๕) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย และมีส่วนเกี่ยวข้องในคดีอาจได้รับอนุญาตให้แสดงตนได้

(๕) กรรมการอาจพิจารณาวางข้อจำกัดในการเผยแพร่พยานหลักฐานได้

(๖) ในการไต่สวนสาธารณะ บุคคลภายนอกและสื่อมวลชนสามารถเข้าฟังการพิจารณาและเข้าถึงพยานหลักฐานต่างๆ ได้ภายใต้เงื่อนไขที่ ICAC กำหนด

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

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

ประธานกรรมการมอบหมายให้คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตรวจสอบถ้อยคำที่บัญญัติใน (๕) ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๔๔ วรรคหก ของร่างรัฐธรรมนูญ

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ใน (๗) คณะอนุกรรมการมีข้อสังเกตว่าควรกำหนดให้มีกระบวนการเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินโดยเร็ว เนื่องจากในทางปฏิบัติการตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน ข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับ อาจไม่ตรงตามความประสงค์ที่แท้จริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ และหากมีความจำเป็นก็จะขอให้สถาบันทางการเงินส่งข้อมูลใหม่ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ดังนั้น คณะกรรมการควรออกแบบกลไก เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเข้าถึงข้อมูลธุรกรรมทางการเงินได้โดยรวดเร็ว

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

นายภัทระ คำพิทักษ์ กรรมการ ในฐานะรองประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. กล่าวว่า ในทางปฏิบัติอาจเกิดการทุจริตโดยใช้ช่องว่างทางกฎหมายโดยการสมรู้ร่วมคิดกันระหว่างผู้ถูกกล่าวหา กับ

สถาบันทางการเงิน โดยการให้สถาบันทางการเงินจัดส่งข้อมูลธุรกรรมทางการเงินแบบทั่วไปให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการประวิงเวลาก็ได้

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

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

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบัญญัติกฎหมายในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการจะต้องใช้ความระวัง เนื่องจากอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนดาบสองคม หากบัญญัติให้อำนาจมากเกินไปและผู้ใช้อำนาจไม่มีวิจารณญาณที่ดีในการใช้อำนาจก็จะเกิดปัญหาทางปฏิบัติได้ ประกอบกับความคาดหวังของคณะกรรมการต้องการที่จะกำหนดกลไกหรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ในทางปฏิบัติกลไกหรือเครื่องมือดังกล่าวกลับถูกนำไปใช้สร้างปัญหาให้แก่ประชาชน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

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

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายณฤพนธ์ ฐลีจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี
นิติกรชำนาญการพิเศษ
ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินตารักษ์ แสงกาญจนวนิช
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง
สำนักกรรมาธิการ ๒
ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์