

# ด่วนที่สุด

ที่ สว (สนช)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/๕๕๖๔



เปิดเผยการประชุมประธาน กมธ.  
เลขที่ ๒๕๕/๕๐  
วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐

คณะกรรมการพิจารณาศึกษา  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต พ.ศ. ....  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....

เรียน ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ด้วยคณะกรรมการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๕ และครั้งที่ ๖ เมื่อวันที่ ๑๑ และวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดทำขึ้นและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ในการนี้ คณะกรรมการพิจารณาแล้วได้มีข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเป็นฉบับที่ ๒ (เบื้องต้น) ดังนี้

## ๑. บททั่วไป

ประเด็นบทนิยามศัพท์ (มาตรา ๔) คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” มีความหมายแคบเกินไป ควรบัญญัติความหมายไว้เช่นเดียวกับ “ผู้บริหารระดับสูง” กล่าวคือ

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง หรือกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทรงคุณวุฒิหรือสำหรับข้าราชการพลเรือน และปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการเหล่าทัพสำหรับข้าราชการทหาร และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และให้หมดยศดมสมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ไม่รวมถึงโรงเรียนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ผอ.ร.ร. กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๒. หมวด ๑...

๒. หมวด ๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา ๙ ถึงมาตรา ๔๔)

๒.๑ ประเด็นฐานความผิด (มาตรา ๒๘ (๒)) เพื่อป้องกันการตีความต้องตรวจสอบการเว้นวรรคตอน หรือตัดคำว่า “หรือ” ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยฐานความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐว่ามีฐานใดบ้าง เช่นสามารถตีความว่าเป็นความผิด ๔ ฐาน คือ (๑) ฐานร่ำรวยผิดปกติ (๒) ฐานกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ (๓) ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (๔) ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และสามารถอาจตีความให้เป็นความผิด ๓ ฐานจากความ “ร่ำรวยผิดปกติ” คือ (๑) “กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” หรือ (๒) “กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” หรือ (๓) “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

๒.๒ ประเด็นขัดหมายเรียกหรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา ๒๘ (๔)) หากพิจารณาความใน (๔) เป็นการเพิ่มภาระให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกตัวอย่างกรณีหากมีการดำเนินการขัดหมายเรียกหรือฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกลายเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเท่ากับว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัว อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๖๘ ด้วย ดังนั้น จึงควรพิจารณาทบทวนผลกระทบหน้าที่และอำนาจตามความใน (๔)

๒.๓ ประเด็นหน้าที่และอำนาจอื่น (มาตรา ๒๘ (๕)) บัญญัติไม่ตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๔ (๔) ซึ่งบัญญัติว่า “หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาการตีความ จึงควรพิจารณาทบทวนความสอดคล้องในประเด็นดังกล่าว

๒.๔ ประเด็นการเปิดเผยข้อมูล นอกเหนือจากการเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๓๕ แล้ว ที่ผ่านมามีผู้ร้องเรียนหรือแจ้งกล่าวหามายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นการดำเนินการร้องเรียนหรือกล่าวหาแบบหลีกเลี่ยงความผิดกรณีการกล่าวหาอันเป็นเท็จ รวมทั้งมีบุคคลภายนอกที่สร้างกระแสต่อสื่อมวลชนว่า ได้กล่าวหาผู้ใดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันนำมาซึ่งปัญหาทั้งการเพิ่มภาระงานให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกระทบสิทธิและก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาอีกทางหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว ควรมีการบัญญัติข้อห้ามหรือบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำของบุคคลภายนอกดังกล่าวด้วย

๒.๕ ประเด็นการแก้ต่าง (มาตรา ๔๐) การบัญญัติเชิงบังคับให้อัยการสูงสุดต้องแก้ต่างให้ดังกล่าว “ยังไม่เหมาะสม” เนื่องจากตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการฯ ได้บัญญัติให้เป็นดุลพินิจของอัยการสูงสุดที่จะแก้ต่างหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น จึงควรปรับถ้อยคำการแก้ต่างดังกล่าวให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓

๒.๖ ประเด็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ส่วนที่ ๓) คณะกรรมการมีความเห็นว่า

(๑) การยื่นบัญชี...

(๑) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๔๑) ควรกลับไปเป็นหน้าที่ และอำนาจของวุฒิสภาและต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามหลักการเดิมของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้ เนื่องจาก คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ตัดหน้าที่และอำนาจการตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกแล้ว จึงควรร่างกระบวนการ ตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใหม่

(๒) ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นสำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรให้ วุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๖

๒.๗ ประเด็นไม่ชี้มูล ทำให้คำกล่าวหาตกไป (มาตรา ๕๘) ควรมีมาตรการถ่วงดุล อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้อัยการสูงสุดสามารถตรวจสอบอีกครั้ง

๒.๘ ประเด็นการส่งเรื่องเพื่อดำเนินการทางวินัย (มาตรา ๖๓) เกี่ยวกับกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย โดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรชี้มูลความผิดเฉพาะการทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ควรรวมถึงความผิด ทางวินัยเพื่อให้การทำงานในเรื่องสำคัญเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๒.๙ ประเด็นการติดตามทรัพย์สินคืน (มาตรา ๑๑๔ วรรคสี่ มาตรา ๖๘ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๘๔) เกี่ยวกับการติดตามทรัพย์สินในคดีทุจริตกลับคืนสู่รัฐ โดยเห็นว่า ควรเน้นกลไก ที่มีประสิทธิภาพในการติดตามทรัพย์สินในคดีทุจริตกลับคืนสู่รัฐเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดตามทรัพย์สินที่มีการยกย้ายถ่ายเทไปต่างประเทศ ซึ่งในการติดตามดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยเทคนิค วิธีการ และความร่วมมือระหว่างประเทศ

๒.๑๐ ประเด็นการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา ๗๒) เกี่ยวกับการชี้แจง แก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาให้มีสิทธินำเสนอความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหา ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงและให้ปากคำได้ โดยเห็นว่า การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในสำนวนการไต่สวน คดีทุจริต กำหนดให้ผู้กล่าวหาสิทธิที่จะหาทนายเข้ามาร่วมฟังได้ ต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา ซึ่งกำหนดว่ากรณีที่มีโทษจำคุกสูงหรือโทษประหารชีวิต ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่ต้องจัดหาทนายให้ ซึ่งจะเป็นประเด็นว่าการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นการดำเนินการทางอาญาจะถือว่ากระบวนการไม่ถูกต้องและอาจนำไปสู่การยกฟ้องของ ศาลได้ ดังนั้น คดีทุจริตและคดีอาญาควรดำเนินการด้วยมาตรฐานเดียวกัน

๓. หมวด ๓ การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ (มาตรา ๗๖ ถึงมาตรา ๘๘)

๓.๑ ประเด็นการฟ้องคดี การแยกฟ้อง หรือกลไกตรวจสอบถ่วงดุลความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตกไปหรือไม่ดำเนินคดี ยังไม่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเห็นว่า

(๑) กรณีที่อัยการสูงสุดได้รับสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการกล่าวโทษ หลายข้อหา และอัยการสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาบางคนไม่ผิด แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าผิด ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ยังไม่ได้ระบุว่า อัยการสูงสุดจะแยกฟ้องได้หรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมา ถ้าเห็นไม่ตรงกันอัยการสูงสุดจะคืนสำนวนทั้งหมดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปดำเนินการฟ้องคดี

(๒) กรณีที่...

(๒) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นให้ข้อกล่าวหาตกไปหรือไม่ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาบางรายควรมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความรอบคอบ โดยอาจพิจารณาเป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นให้ข้อกล่าวหาตกไปทั้งหมด ควรให้อัยการสูงสุดถ่วงดุลอย่างไร

แนวทางที่สอง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นให้ข้อกล่าวหาตกไปบางส่วน ควรให้อัยการสูงสุดถ่วงดุลอย่างไร

๓.๒ ประเด็นข้อไม่สมบูรณ์ (มาตรา ๗๗ วรรคสาม) คณะกรรมการเห็นว่า

(๑) ควรเพิ่มกระบวนการในการแก้ไขปัญหา “ข้อไม่สมบูรณ์” ของสำนวนคดี คือ ในครั้งแรกหากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อไม่สมบูรณ์ให้ได้ส่วนให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน และหากยังมีความเห็นต่างต้องมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกัน ทั้งนี้ หากตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันแล้วยังไม่สมบูรณ์ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องเอง

(๒) การใช้อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันตามมาตรา ๗๗ วรรคสี่ ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจตามมาตรา ๓๓ ด้วย

(๓) กรณีที่บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการต่อไป “ตามที่เห็นสมควรโดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้” ตามมาตรา ๗๗ วรรคสี่ ควรบัญญัติให้ชัดเจนเลยว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. “ฟ้องคดีเอง” ได้ โดยไม่ต้องใช้ดุลพินิจ

๓.๓ ประเด็นการแยกวรรค (มาตรา ๗๙) ควรบัญญัติแยกการดำเนินการกรณีไม่อุทธรณ์ เป็นดังนี้

“มาตรา ๗๙ ในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาแล้ว ถ้าอัยการสูงสุดเห็นควรอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาต่อไป ให้ดำเนินการได้ แต่ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นควรไม่อุทธรณ์ ให้แจ้งให้คณะกรรมช. ป.ป.ช. ทราบและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมช. ป.ป.ช. ประชชช. หรือคณะกรรมช. ป.ป.ช. ในคดีที่คณะกรรมช. ป.ป.ช. ยื่นฟ้อง ศาลจะอุทธรณ์หรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมช. ป.ป.ช.

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นควรไม่อุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบการพิจารณาด้วย

ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ การจะอุทธรณ์หรือไม่ ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

๓.๔ ประเด็นระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา ๘๐) เกี่ยวกับการฟ้องคดีเอง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ออกระเบียบเอง ควรมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสม

๔. หมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าพนักงานของรัฐ (มาตรา ๘๙ ถึงมาตรา ๙๙)

๔.๑ ประเด็นการถอนฟ้อง (มาตรา ๙๓) การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากเป็น “กรณีการถอนฟ้อง” ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องเอง ควรบัญญัติเพิ่มเติมให้สามารถ “หารือ” หรือ “ขอความเห็น” จากอัยการสูงสุดได้ โดยหากอัยการสูงสุดเห็นว่า เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมสมควรถอนฟ้อง ก็ให้ถอนฟ้องตามที่ขอได้

๔.๒ ประเด็นกรอบระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมอีกครั้ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย)

ประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

1๖๐๓๖๕



**(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)**  
ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

16-10-๖๖

สำนักกรรมการ ๒

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๘๑๘๔ - ๕

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๘๑๘๕

