

สรุปความเห็นประเด็นสำคัญต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.

(ที่ผ่านการพิจารณาของ กรธ. เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๐)

๑. กลุ่มมาตราและประเด็นที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๑ เรื่อง การตรวจสอบการทำงานของ ป.ป.ช. เห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจเพียงตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่มีอำนาจตรวจสอบเพื่อดำเนินคดีอาญา เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติวิธีการตรวจสอบไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๖ แล้วว่าหากมีการกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลฎีกาตั้งผู้ไต่สวนอิสระมาตรวจสอบอยู่แล้ว และการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกจึงขัดรัฐธรรมนูญ และเป็นการซ้ำซ้อน

๑.๒ เรื่อง คำนิยาม “เจ้าพนักงานของรัฐ” ซึ่งไม่ครอบคลุมและแตกต่างจากที่กำหนดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้การชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในอดีต ไม่เป็นความผิดอีกต่อไป เช่น คดีอดีตนายกรัฐมนตรี กรณีจำนำข้าว

๑.๓ เรื่อง การตั้งคณะทำงานร่วม ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ไม่มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยในเรื่องดังกล่าวนี้ หากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมประสงค์ที่จะให้มีขั้นตอนดังกล่าว ก็ควรที่จะคงให้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กรณีนี้เมื่อรัฐธรรมนูญปี ๒๕๖๐ ไม่มีการบัญญัติไว้ ตามร่างมาตรา ๗๗ จึงเป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเสมือนหนึ่งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานสอบสวนที่อยู่ภายใต้อำนาจของอัยการสูงสุดที่จะสั่งการ ซึ่งไม่น่าจะเป็นหลักการที่ถูกต้องต่างจากรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ และ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ซึ่งได้มีการบัญญัติ เรื่อง การตั้งคณะทำงานร่วมกรณีการดำเนินการคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไว้ในมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๗๒ กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้

๒. กลุ่มมาตราและประเด็นที่ขัดต่อหลักการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๒.๑ เรื่อง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีความศักดิ์สิทธิ์ ตามร่างมาตรา ๘๗ กำหนดให้เพียงผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้แย้งสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และบังคับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกลับมาทบทวนภายใน ๓๐ วันโดยละเอียด ทำให้สภาพคำวินิจฉัยสามารถถูกโต้แย้งได้จากองค์กรที่มีคู่กรณี และทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น (ขัดหลักการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖)

๒.๒ เรื่อง การอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจชี้มูลความผิดทางวินัย เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ต่างหากจากการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้นๆ จึงส่งผลให้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องถือเอารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในขณะที่ร่างมาตรา ๘๗ เปลี่ยนหลักการดังกล่าว โดยกำหนดให้การพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานอันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด ให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ ซึ่งหลักการนี้อาจขัดต่อหลักการตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ ในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๖ เช่นกัน

๒.๓ ประเด็น เรื่อง การสถาปนาอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจทับซ้อนกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. มาตราและประเด็นที่ทำให้การปราบปรามการทุจริตเสื่อมประสิทธิภาพ

๓.๑ เรื่องกระบวนการไต่สวน มีการสร้างรูปแบบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการดำเนินการโดย ต้องนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาก่อน เช่น ร่างมาตรา ๔๙ วรรคสาม หรือร่างมาตรา ๕๑ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ๓ คน เป็นคณะกรรมการไต่สวน ไม่ยืดหยุ่น และอาจมีปัญหาหากมี ปริมาณเรื่องจำนวนมาก ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง หรือตามร่างมาตรา ๔๕ วรรคสอง กำหนดให้ต้อง รับพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาจัดส่งทุกกรณี จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติชี้มูล อาจทำให้ เป็นช่องทางประวิงเวลาได้ และไม่คำนึงถึงการชี้แจงภายในกำหนดเวลา

๓.๒ การกำหนดกรอบระยะเวลาเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเทียบกับ กรอบระยะเวลาในการฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ตามร่างมาตรา ๗๗ จะเห็นได้ว่า มีกรอบระยะเวลา แตกต่างกันมาก ทั้งนี้ หากต้องการเร่งรัดการดำเนินการก็ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการพิจารณาฟ้อง ของอัยการสูงสุดให้เหมาะสมและเท่าเทียมกัน

๓.๓ ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินบางประเภท ตามร่างมาตรา ๓๗ กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินจาก ปปง. ได้ แต่ปัญหาคือ กรณีที่ข้อมูล ธุรกรรมทางการเงินไม่เข้าหลักเกณฑ์(ต่ำกว่า ๒ ล้านบาท) ที่ต้องรายงานต่อ ปปง. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถมีข้อมูลในส่วนนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบทรัพย์สินได้เลย

๓.๔ ตามร่างมาตรา ๖๓ การพิจารณาว่าเรื่องคดีใดมิใช่เป็นความผิดร้ายแรง เท่ากับเป็นการ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับเรื่องและเป็นผู้พิจารณาทุกเรื่องว่าเรื่องกล่าวหาใดควรส่งหรือ เรื่องใดควรทำ ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเฉพาะเรื่อง

กล่าวหาขนาดใหญ่ จึงควรให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาไว้ก่อน แล้วจึงรายงานมายังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

๓.๕ เรื่อง ความเสมอภาคในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามร่างมาตรา ๑๒๗ ที่บัญญัติให้เจ้าพนักงานของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ ควรกำหนดให้สอดคล้องกับ มาตรา ๑๕๐ ที่ให้คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ยื่นลักษณะเดียวกัน

๔. มาตราที่ลุ่มเสี่ยงต่อปัญหาการตีความและอาจเป็นการนิรโทษกรรมความผิดที่ได้เคยวินิจฉัยชี้มูลไปแล้ว

๔.๑ การกำหนดนิยาม “เจ้าพนักงานของรัฐ” ไว้แตกต่างจากเดิมอาจทำให้คดีที่ได้ชี้มูลผู้ดำรงตำแหน่งในฐานะ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้นจากความรับผิด เนื่องจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในภายหลังไม่ได้ กำหนดให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับผิด เป็นต้น

๔.๒ ไม่กำหนดนิยาม “การกระทำการทุจริตในวงราชการ” ที่ชัดเจน

๕. มาตราที่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และขวัญกำลังใจ

๕.๑ เรื่อง การกำหนดกรอบระยะเวลา และบทลงโทษ สันนิษฐานความผิดโดยปราศจากการสอบสวนและการพิสูจน์ความผิด เช่น การเปิดเผยข้อมูล ตามมาตรา ๓๕

๕.๒ เรื่อง การใช้กฎหมายสันนิษฐานความผิดของเจ้าหน้าที่ไว้และให้ลงโทษโดยไม่มีกระบวนการพิสูจน์ความผิดไม่เคยมีกำหนดไว้ในองค์กฏใดในกระบวนการยุติธรรมแม้แต่องค์กรเดียว ที่สำคัญการดำเนินการที่ผ่านมา ไม่เคยมีปัญหาเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากมีบทลงโทษที่รุนแรง หากมีการนำความกลับไปเปิดเผย

๕.๓ เรื่อง ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เช่น ตามมาตรา ๔๐ บทคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ถูกตัดออกทั้งหมด จึงเป็นช่องทางให้มีการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่เพื่อประวิงคดี เนื่องจากต้องไปต่อสู้เพื่อให้ตัวเองพ้นผิด

๕.๔ การตัดเรื่อง องค์กรกลางบริหารงานบุคคลออก ทำให้หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลไม่มี ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งควรจะต้องเป็นอิสระ

๖. ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีที่ถูกตัดออกไป

๖.๑ เรื่อง อำนาจในการดำเนินการตามคำร้องขอจากต่างประเทศในคดีทุจริต ในฐานะศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการทุจริต เพื่อดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ตามกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

๖.๒ อำนาจที่จำเป็นในการระงับยับยั้งการทุจริตที่เป็นมาตรฐานสากล เช่น การแสวงตัว การสะกดรอย การปฏิบัติการอำพราง การเข้าถึงข้อมูลเชิงลึก การดักฟังโทรศัพท์ เพื่อยับยั้งการทุจริตในโครงการขนาดใหญ่หรือการฮั้วประมูล ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกประเทศต้องมี

๖.๓ การเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตามทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดนำไปซุกซ่อนในต่างประเทศ เพื่อนำกลับคืนมา
