

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ครั้งที่ ๑๑

วันจันทร์ที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๐

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๑๐ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการวิสามัญผู้มาประชุม ดังนี้

- | | |
|---|---------------------------------------|
| ๑. พลเรือเอก ยุทธนา ปัทมวงษ์ | ประธานคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๒. พลเรือเอก ชุมนุช อัจฉริยะ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง |
| ๓. ศาสตราจารย์นิสตากร เวชยานนท์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สอง |
| ๔. พลเอก ชยดี สุวรรณมาศ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม |
| ๕. นายวรพล โสคติยานุรักษ์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สี่ |
| ๖. นายเจตน์ ศิรธรานนท์ | โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๗. พลเรือเอก วีระพันธ์ สุขก้อน | เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๘. นายกล้าณรงค์ จันทิก | กรรมการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา |
| ๙. นายสีมา สีมานนท์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๐. พลอากาศเอก ไพศาล สัตบุตร์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๑. พลเอก รังสathy แซ่มเชื้อ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๑๒. พลเอก ชาทอุดม ติตถะสิริ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๓. นายปรีชา วัชรภักย์ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๔. ศาสตราจารย์กิตติคุณภิรมย์ กมลรัตน์กุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๕. นายฉัตรชัย ปิยะสมบัติกุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๖. นายสมพล พันธุ์มณี | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๗. นายสาธิต ชาญเชาวน์กุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๘. นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๙. พลเอก อุทิศ สุนทร | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๐. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๑. นายธิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๒. นายนครชิต สิงห์เสนี | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๓. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๔. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๕. นายรณภพ ปัทมะดิษ | กรรมการวิสามัญ |

กรรมการวิสามัญผู้ลาประชุม ดังนี้

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| ๑. นายธานี อ่อนละเอียด | (ลาการประชุม) |
| ๒. นายวิทวัส บุญญสถิตย์ | (ลาการประชุม) |
| ๓. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิ่มสกุล | (ลาการประชุม) |
| ๔. พลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์ | (ลาการประชุม) |
| ๕. นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น | (ลาการประชุม) |

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ที่เข้าร่วมประชุม คือ

- นายธวัชชัย เกียรติกวานกุล

ผู้ชี้แจง ดังนี้

สำนักงานศาลปกครอง

- | | |
|-------------------------|--|
| ๑. นายสุเมธ รอยกุลเจริญ | ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและ
การงบประมาณ
ในศาลปกครองสูงสุด |
| ๒. นายเจตน์ สถาวรศีลพร | พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ |

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

- | | |
|--------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นางสาวสุภา ปิยะจิตติ | กรรมการ ป.ป.ช. |
| ๒. นายสุรศักดิ์ ศิริวิเชียร | กรรมการ ป.ป.ช. |
| ๓. นายนิวัติไชย เกษมมงคล | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| ๔. นายสุรพงษ์ อินทรถาวร | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. |
| ๕. นายภูเทพ ทวีโชติธนากุล | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย |
| ๖. นายนิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ | ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ |
| ๗. นายนิรุท สุขพ้อคำ | พนักงานไต่สวนชำนาญการพิเศษ |
| ๘. นายอภิชาติ ปุณยธัญพงศ์ | พนักงานไต่สวนชำนาญการพิเศษ |
| ๙. นายชัยยุทธ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล | พนักงานไต่สวนชำนาญการ |
| ๑๐. นายไสว ไชยแสง | ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนปฏิบัติการ |
| ๑๑. นางสาวรุ่งรัตน์ ดำรงบุล | ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนปฏิบัติการ |

ผู้เข้าร่วมประชุม ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- | | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นางเจนสิรินทร์ คงปาน | ผู้อำนวยการกองคณะกรรมการตรวจเงิน |
| แผ่นดิน | |
| ๒. นายภัทรวิทย์ ออบสุวรรณ | ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย |
| ๓. นายศุภกิจ มีอุไร | นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ |

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางสาวเกวลี มโนภินิเวศ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

๒. นางสาวอนัญ ยศสุนทร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

- นางสาวนันทน์ธภัส บางต่าย

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ คือ

- นายสุริยา อุ่นคำ

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๔

สำนักกรรมการ ๒

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญมาครบองค์ประชุม พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวเปิดการประชุม และดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระสรุปได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

๑.๑ ขอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา เป็นดังนี้

๔.๑ รับฟังคำชี้แจงจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๔.๒ รับฟังคำชี้แจงจากศาลปกครอง

๔.๓ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ต่อจากการประชุมในครั้งก่อน

๑.๒ ด้วยในวันนี้เวลาประมาณ ๑๓.๐๐ นาฬิกา มีภาคีเครือข่ายธรรมาภิบาลแห่งชาติ ได้มายื่นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานคณะกรรมการวิสามัญ และประธานคณะกรรมการวิสามัญได้มอบให้ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญไปสรุปข้อคิดเห็น และจะได้สำเนาแจ้งกรรมการวิสามัญทุกท่านเพื่อพิจารณาต่อไป

มติที่ประชุม ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ฝ่ายเลขานุการขอเลื่อนรับรองบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ออกไปพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องสืบเนื่อง

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวต่อที่ประชุมว่าการประชุมคณะกรรมการวิสามัญในครั้งนี้ได้เชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานศาลปกครองมาเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อสังเกต โดยทั้ง ๒ หน่วยงานได้ส่งเอกสารข้อคิดเห็นและข้อสังเกตมาให้ที่ประชุมพิจารณาด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสำเนาเอกสารที่นำแจกต่อที่ประชุม

จากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. โดยรับฟังความคิดเห็นและข้อสังเกตจากหน่วยงาน สรุปลงสาระสำคัญได้ ดังนี้

๔.๑ รับฟังคำชี้แจงจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นายสุรศักดิ์ ศิริวิเชียร กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมเกี่ยวกับประเด็นข้อคิดเห็นของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๔

ประเด็นที่ ๒ เรื่องความเหมาะสม ในการให้อำนาจ คตง.หรือ สตง.ในการไต่สวนเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๗ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๕๔ (๘)

ประเด็นที่ ๓ การไต่สวนเบื้องต้นเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.หรือไม่

ตัวอย่าง เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กำลังสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น เรื่องการให้สินบนข้ามชาติ และหากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติถูกกล่าวหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องไปชี้แจงต่อ สตง. ซึ่งก็อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมเพิ่มเติมเป็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การบัญญัติวรรคสามในมาตรา ๗ เป็นการบัญญัติเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๔ หรือไม่ เพราะมาตรา ๒๔๔ ให้อำนาจไว้เฉพาะมาตรา ๗ วรรคหนึ่งและวรรคสองเท่านั้น ดังนั้น การบัญญัติวรรคสามในมาตรา ๗ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับรอง จะบัญญัติเกินกว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้ ตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บทบัญญัติว่า “กฎหมายใดที่บัญญัติขัดหรือแย้งให้ถือว่าไม่มีผลใช้บังคับ” และมาตรา ๒๓๔ (๑) (๒) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในวรรคสองกำหนดให้การดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการไต่สวน

ประเด็นที่ ๒ เรื่องการแบ่งอำนาจหน้าที่ ในการบริหารราชการแผ่นดิน จะประกอบไปด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ แต่ถ้าเป็นเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะอยู่ในอำนาจของ คตง. ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือเงินนอกงบประมาณ ดังนั้น การใช้จ่ายอะไรที่ผิดวินัยการคลังหรือผิดระเบียบ สตง. จะเป็นผู้ตรวจสอบ โดยตรวจสอบไปถึงประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินด้วย ตามมาตรา ๒๔๔ (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงแต่กำหนดบทบาทหน้าที่ว่า สตง. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินทั้งหมด และถ้ามีการดำเนินการที่ผิดระเบียบหรือผิดกฎหมาย สตง. ซึ่งเคยใช้อำนาจ คตง. ก็ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ กับมาตรา ๔๖ อำนาจทั้งหมดเป็นของ คตง. ไม่ใช่อำนาจของผู้ว่าการ เพียงแต่ คตง. จะกระจายอำนาจไปให้ผู้ว่าการทำอะไรหรือผู้ว่าจะมอบหมายให้ภาคทำอะไร ก็เป็นเรื่องการกระจายอำนาจ แต่เจ้าของอำนาจที่แท้จริง คือ คณะกรรมการ คตง. ไม่ใช่ผู้ว่าการ ดังนั้น ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้จึงเป็นการให้อำนาจผู้ว่าการเกินกว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่ ๓ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ปัจจุบันคู่ความหรือผู้ที่ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิทางศาลได้หากไม่ได้รับความเป็นธรรม ฉะนั้น การตรวจสอบของผู้พิพากษาในศาลยุติการจะเป็นเรื่องของการประกันการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความถูกต้อง เพราะกระบวนการของศาลจะมีมาตรฐาน และการไต่สวนจะให้ผู้ที่กล่าวหาและผู้ที่ถูกกล่าวหามาแถลงต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. จึงมีกระบวนการอยู่แล้วและมีมาตรฐาน ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้อยู่แล้ว การบัญญัติกฎหมายในวรรคสามของมาตรา ๗ จึงอาจเป็นการบัญญัติกฎหมายซ้อนกันอันจะทำให้เกิดปัญหาต่อไปในอนาคต จึงเห็นว่า การบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๗ เป็นการกำหนดเกินกรอบอำนาจ

นายนิติไชย เกษมมงคล ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมเพิ่มเติมว่า ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ คตง. หรือ ผู้ว่าการ จะบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเท่านั้น แต่วรรคสามของมาตรา ๗ กำหนดให้มีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ได้หากมีการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเกินกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้

นอกจากนั้น เรื่องการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ในการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีอาญาและคดีวินัย ซึ่งประเด็นสำคัญในคดีอาญาคือการรับฟังพยานหลักฐานข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการดำเนินการไต่สวน ฉะนั้น ป.ป.ช. จะมีการพัฒนาบุคลากรในเรื่องนี้รองรับไว้ สังเกตได้จากการปรับเพิ่มวุฒิการศึกษาของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่จะต้องจบเนติบัณฑิตหรือปริญญาโทด้านกฎหมายเพื่อให้รองรับและเกิดความเหมาะสมกับผู้ที่จะไปไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นหลักประกันว่าผู้ที่ถูกไต่สวนจากเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติและ

ประสบการณ์ อันจะเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาได้ ซึ่งจะแตกต่างกับการตรวจสอบสืบสวนทางด้านการใช้จ่ายเงินของ สตง. ซึ่งจะเป็นเรื่องการตรวจสอบทางด้านบัญชี

สำหรับเรื่องที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ถูกกระทบมากที่สุดในปัจจุบัน คือ กรณีที่มีการกล่าวหาหรือร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กำลังดำเนินการไต่สวนอยู่ และผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ปัจจุบันมีเรื่องการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ประมาณ ๔๐ กว่าเรื่อง โดยส่วนใหญ่จะกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ให้ความเป็นธรรม เช่น เรื่องการขยายระยะเวลา การยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เป็นต้น การที่ผู้ถูกกล่าวหาใช้วิธีการทางกฎหมายเพื่อประวิงการดำเนินงานไต่สวนข้อเท็จจริงและพยายามที่จะให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นคู่ปฏิบัติต่อผู้ที่ถูกกล่าวหา เพราะจะใช้หลักการนั้นมาคัดค้านกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่มีสาเหตุหรือเกี่ยวข้องกับผู้ที่ถูกกล่าวหา ซึ่งจะทำให้กระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. มีความล่าช้า แม้กระทั่งกรรมการ ป.ป.ช. ก็เคยถูกคัดค้านไม่ต่ำกว่า ๑๐ ครั้ง ซึ่งเป็นเรื่องทำนองเดียวกันเกือบทั้งหมด และในกรณีที่ ป.ป.ช. ตกเป็นผู้ต้องหามักจะมีการเรียกเอกสารในสำนวนที่ ป.ป.ช. กำลังดำเนินการไต่สวนอยู่เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ว่าปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ซึ่งพยานหลักฐานเหล่านั้นอยู่ในระหว่างการไต่สวนยังไม่แล้วเสร็จ แต่ผู้ถูกกล่าวหาต้องการนำเอกสารหรือพยานบุคคลดังกล่าวไปประกอบเพื่อไปชี้ช่องหรือหาหนทางแก้ข้อต่อสู้กับ ป.ป.ช. ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหากมีการไต่สวนเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ในลักษณะที่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎ ระเบียบของ ป.ป.ช. แล้ว เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ก็อาจตกเป็นผู้ถูกกระทำซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่และประสิทธิภาพการทำงานของ ป.ป.ช.

จากนั้น ที่ประชุมได้มีการอภิปราย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ : ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๗ วรรคสามไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้ตัดอำนาจของ คตง. หรือผู้ว่าการในเรื่องนี้ไว้ และมาตรา ๒๔๔ ก็บัญญัติในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในกรณีที่ผู้ว่าการไปตรวจพบหากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการก็ส่งให้หน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ป.ป.ช. กกต. เป็นต้น บทบัญญัติในมาตรา ๗ เป็นการกำหนดในกรณีที่ผู้ว่าการไปตรวจเงินแผ่นดินแล้วพบว่าเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. กระทำการอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการและโปร่งใสในการตรวจสอบ ซึ่งในส่วนนี้ก็ได้ตัดอำนาจหากผู้ร้องจะไปร้องที่ ป.ป.ช. ซึ่ง ป.ป.ช. ก็สามารถรับเรื่องได้ตามปกติ

สำหรับกรณีที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามวรรคสามของมาตรา ๗ และเป็นกรณีที่ตรวจพบจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของ สตง. ในการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ก็ให้ผู้ว่าการดำเนินการไต่สวนเสียทีเดียวเพราะเป็นผู้เริ่มกระบวนการตั้งแต่ต้นในการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ฉะนั้น ในวรรคสามจึงกำหนดให้ผู้ว่าการมีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานข้อมูลต่าง ๆ แล้วส่งให้ ป.ป.ช. เป็นผู้ตัดสินหรือดำเนินการพิจารณาไต่สวนเพื่อข้อมูล

ความผิดหรือไม่ ซึ่งเป็นอำนาจของ ป.ป.ช. ไม่ใช่อำนาจของผู้ว่าการ ดังนั้น วรรคสามของมาตรา ๗ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเด็นที่ ๒ เรื่องความเหมาะสม การบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๗ ว่าจะมีความเหมาะสมเพราะเป็นการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส รวมทั้งสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกัน

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ไม่ใช่ไม่ตัดสิทธิ แต่เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่ากฎหมายให้อำนาจหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๒๑ เป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันขององค์กรอิสระช่วยเหลือกันให้บรรลุเป้าหมาย ถ้าองค์กรใดเห็นว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่นก็ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบ เมื่อทราบก็จะเป็นไปตามมาตรา ๒๓๔ (๑) (๒) และ (๓) และ มาตรา ๒๔๔ อำนาจขององค์กรใดก็เป็นอำนาจขององค์กรนั้น

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา ได้นำเรียนต่อที่ประชุมเป็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ หลักในการพิจารณาควรพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้หรือไม่ การบัญญัติเพิ่มอำนาจรัฐธรรมนูญอาจเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

ประเด็นที่ ๒ เมื่อพิจารณามาตรา ๒๒๑ ประกอบกับ มาตรา ๒๔๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันมีพฤติการณ์เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “...ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ...” หรือวรรคสอง ที่กำหนดให้องค์กรดำเนินการต่อไปหลังจากที่ได้รับแจ้งจาก สตง. ซึ่งหากเป็นเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแม้เป็นเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของ สตง. อยู่แล้ว การที่บัญญัติเพิ่มในวรรคสามให้สามารถไต่สวนเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ได้ในกรณีที่พบว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กระทำการอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตรงนี้อาจเป็นการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าการ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า หากมิได้มีการบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๗ ไว้ กรณีที่ผู้ว่าการตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กระทำการอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามวรรคหนึ่ง ก็จะต้องส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ตามปกติ แต่ในส่วนนี้ต้องการให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในลักษณะที่ผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเองก็ควรจะมีหน่วยงานอื่นเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งก็คือ ผู้ว่าการในฐานะที่ผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จึงสมควรที่จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานก่อนที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ซึ่งจะทำให้เป็นกระบวนการที่โปร่งใสและเป็นการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรอิสระ อย่างไรก็ตามยังคงให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและชี้มูลความผิด ผู้ว่าการคงทำหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานมิได้ลงไปในการสำคัญ จึงไม่น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานอำนาจของผู้ว่าการเพื่อจะช่วยในเรื่องการตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะกรณี ป.ป.ช. เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าแม้ว่าจะเป็นการสอบสวนเบื้องต้นก็อาจทำให้ ป.ป.ช. เกิดปัญหาเพราะแม้ว่าจะไม่บัญญัติวรรคสามไว้ สตง. ก็มีอำนาจดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อยู่แล้วหากเป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้

จ่ายเงินแผ่นดิน แต่หากเป็นกรณีการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก็ควรให้อยู่ในอำนาจของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ไม่ว่าจะ เป็น ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช. ซึ่งแยกภารกิจกันอย่างชัดเจนอยู่แล้ว

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สอบถามว่าการเรียกรับเงินสินบนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ถือเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ หากเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ก็หมายความว่ามาตรา ๗ มิได้ใช้เฉพาะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเท่านั้น แต่รวมถึงเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่ด้วย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า อำนาจของผู้ว่าการ คือ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง กรณีวรรคสามเมื่อผู้ว่าการได้ดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่งและพบว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ เช่น มีการเรียกรับสินบน ดังนั้น เมื่อผู้ว่าการตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงอยู่แล้ว และเพื่อมิให้ต้องไปเริ่มต้นใหม่ก็ให้ผู้ว่าการสามารถทำการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ว่ามีเหตุที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ และแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนกรณีที่มีผู้ร้องว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นคนละกรณีกับกรณีตามวรรคสาม

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สอบถามว่า ดังนี้

๑. หากมีผู้ร้องมาที่ สตง. ว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เรียกรับสินบน กรณีนี้ผู้ว่าการจะเข้าไปดำเนินการอย่างไรได้หรือไม่
๒. เรื่องการรับสินบนผู้ว่าการจะเข้าไปดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อเป็นการไปตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามปกติแล้วตรวจพบเรื่องการรับสินบนจึงจะสามารถดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคสามของมาตรา ๗ ใช่หรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมดังนี้

๑. กรณีที่มีผู้ร้องมาที่ สตง. ว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เรียกรับสินบน กรณีเช่นนี้ผู้ว่าการจะเข้าไปดำเนินการไม่ได้
๒. ผู้ว่าการจะดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเรื่องการรับสินบนได้ก็ต่อเมื่อไปตรวจการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามปกติแล้วพบที่มีการเรียกรับสินบน จึงจะสามารถไต่สวนเบื้องต้นตามวรรคสามของมาตรา ๗ ได้

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า กระบวนการเดิมของ คตง. ในการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อพบว่าผิดระเบียบก็จะใช้มาตรา ๔๔ แจ้งผู้บังคับบัญชาให้ลงโทษทางวินัย และถ้ามีมูลความผิดเกี่ยวกับคดีอาญา ก็จะแจ้งมายัง ป.ป.ช. โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๔๖ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามปกติและเป็นอำนาจของคณะกรรมการ คตง. ไม่ใช่อำนาจของผู้ว่าการ แต่ในปัจจุบันอำนาจของ คตง. ก็จะมีการกระจายอำนาจไปยังผู้ว่าการหรือในระดับภาค ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นการบัญญัติเกินกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๔

ประเด็นที่ ๒ อำนาจในการตรวจการใช้จ่ายเงินแผ่นดินควรเป็นอำนาจของ สตง. หรืออำนาจของผู้ว่าการ

นายอิทธิพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า อำนาจหน้าที่ของ คตง. เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คตง. ไว้ ๕ ประการ คือ ๑. วางนโยบาย ๒. วางหลักเกณฑ์มาตรฐาน ๓. การกำกับ ๔. การให้คำแนะนำ และ ๕. การลงโทษ และมีการแยกอำนาจของผู้ว่าการไว้เป็นการเฉพาะ อำนาจส่วนหนึ่งเป็นไปตามวรรคสามของมาตรา ๗ คือ การรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น แต่มิได้มีอำนาจไต่สวน เช่นเดียวกับ ป.ป.ช. เพียงแต่เป็นการรวบรวมพยานหลักฐานที่มีอยู่เท่าที่จะแสวงหาได้แล้วส่งให้ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณา แต่หาก ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยก็ต้องอธิบายว่าผู้ว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานไม่ถูกต้องอย่างไร ตรงนี้จะช่วยให้ ป.ป.ช. ตอบกับสังคมได้ว่าเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. บริสุทธิ์ยุติธรรม

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าอำนาจของผู้ว่าการเป็นไปตามมาตรา ๒๔๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการ คตง. กำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง และเมื่อพิจารณามาตรา ๒๔๐ คณะกรรมการ คตง. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตามกฎหมายใหม่เพิ่งจะเกิด เหตุใดจึงมีการบัญญัติความในวรรคสามไว้ล่วงหน้า และควรพิจารณาว่าเกินกรอบอำนาจของ คตง. หรือ สตง. หรือไม่ รวมทั้งควรที่จะกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละคนให้มีความชัดเจน

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่ากรณีวรรคสามของมาตรา ๗ ที่กำหนดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. กรณีหากตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นซึ่งไม่ใช่ ป.ป.ช. กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการผู้ว่าการจะมีอำนาจดำเนินการไต่สวนหรือไม่ ถ้าหากมีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนก็ต้องบัญญัติในส่วนนี้ให้ครอบคลุมด้วย แต่หากกำหนดไว้เพียงเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ก็แสดงว่าไม่มีอำนาจตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงต้องบัญญัติไว้ในวรรคที่สามสำหรับกรณี ป.ป.ช.

นายธนวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่ากรณีตามวรรคหนึ่งเป็นกรณีที่ผู้ว่าการไปตรวจการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หากพบความผิดเกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งก็จะส่งไปที่ กตต. หากพบความผิดที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะส่งไปที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน หากพบเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตก็ส่งเรื่องไปยัง ป.ป.ช. เป็นต้น ส่วนกรณีตามวรรคสอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำสำนวน และในวรรคที่สามเป็นการขยายความในวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผู้ว่าการไปตรวจการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แต่ไปตรวจพบการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. โดยปกติก็ต้องส่งให้ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว เพียงแต่ก่อนที่จะส่งก็ให้ผู้ว่าการรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้มีข้อมูล ซึ่งในระหว่างนั้นก็ต้องแจ้งให้ ป.ป.ช. ทราบว่าผู้ตรวจการได้ดำเนินการตามวรรคสามก่อนที่จะส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อ ซึ่งหากรวบรวมข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีมูลก็ส่งไปให้ ป.ป.ช. แต่หากเห็นว่ามีมูลก็ไม่ต้องส่งไป มิได้มีการบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าการขัดหรือแย้งอำนาจของ ป.ป.ช. เพียงแต่ขั้นต้นก่อนที่จะส่งเรื่องไปให้ ป.ป.ช. ก็ให้ผู้ว่าการทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนเพราะกรณีของ

ป.ป.ช. เป็นกรณีของหน่วยที่ทำการตรวจสอบการทุจริตเอง ดังนั้น หากส่งไปทันทีก็อาจเกิดข้อครหาได้ว่าอาจมีการเข้าช่วยเหลือนั่น เพราะฉะนั้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าการได้ตรวจสอบเสียก่อนเพื่อรวบรวมแสวงหาข้อเท็จจริงและกลับกรอเบี่ยงต้นก่อนที่จะส่งไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการการวิสามัญและประธานที่ปรึกษา ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าวรรคสามของมาตรา ๗ เป็นการเพิ่มเติมอำนาจของผู้ว่าการให้มีการไต่สวนเบื้องต้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. แต่ไม่มีอำนาจไต่สวนเบื้องต้นหน่วยราชการอื่น

ประเด็นที่ ๓ : ความเหมาะสมในการให้ผู้ว่าการมีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามมาตรา ๗ วรรคสาม หรือไม่

นายเจตน์ ศิรธรานนท์ โฆษกคณะกรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าปัญหาอยู่ที่การบัญญัติ คำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” เพราะหากไม่มีคำนี้ก็ดำเนินการต่อไปได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๑ กับ มาตรา ๒๔๔ หาก สตง. ตรวจสอบพบว่าการเรียกรับสินบนแล้วส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการก็จะไม่มีปัญหา

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าการใช้คำว่า “ไต่สวน” แม้จะมีคำว่า “เบื้องต้น” ก็ตาม อาจมองคล้ายกับการไปใช้อำนาจของ ป.ป.ช. หากใช้คำอื่น เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น ในลักษณะนี้ก็จะมิใช่เป็นการไปใช้อำนาจของ ป.ป.ช.

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สอบถามคำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” หมายความว่า รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏ แต่มิได้หมายความว่าเรียกตัวบุคคลที่สงสัยว่ากระทำความผิดมาไต่สวนหรือสอบสวนใช่หรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า อาจเป็นกรณีที่ทำกร่างกฎหมายของ สตง.และกฎหมายของ ป.ป.ช. ควบคู่กัน จึงมีการนำคำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” มาใช้ในกรณีนี้ ซึ่งคำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” จะบัญญัติอยู่ในบทนิยามของกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งคำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” นั้นหมายถึง การแสวงหาหรือรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อจะให้อำนาจมีข้อมูลอะไรที่เกี่ยวข้องและแสดงให้เห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีมูลเกิดขึ้นจริง

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า การไต่สวนเบื้องต้นหรือการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น มิได้เป็นการเรียกตัวเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่สงสัยว่ามีการรับสินบนมาสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อบันทึกถ้อยคำใช่หรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า การไต่สวนเบื้องต้นหรือการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น มิได้เป็นการเรียกตัวเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่สงสัยว่ามีการรับสินบนมาสอบสวนหรือไต่สวนเพื่อบันทึกถ้อยคำ

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าในกระบวนการของ คตง. จะเป็นการรวบรวมข้อมูลพฤติการณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งจะรวบรวมพยานเอกสารทั้งหมดเป็นแฟ้ม และแจ้งไปยัง ป.ป.ช. ตามมาตรา ๔๖ ส่วนการแจ้งว่ามีมูลทุจริตตามมาตรา ๔๔ หรือ ๔๖ ก็จะทำแฟ้มเอกสารนี้เป็นต้นเรื่องและดำเนินการตามมติของ ป.ป.ช. โดยการแสวงหาสิ่งที่ ป.ป.ช. กำหนดว่ามีข้อเท็จจริงตรงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เพราะบางครั้ง คตง. หรือ สตง. ก็ส่งให้ผิดเรื่อง ทำให้ ป.ป.ช. ไม่สามารถชี้มูลความผิดได้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าสิ่งที่ผู้ว่าการ ต้องทำ คือ ทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ป.ป.ช. กำหนด ดังนั้น ป.ป.ช.อยากได้อะไรหรือต้องการ พยานหลักฐานในลักษณะใดหรือข้อเท็จจริงแบบไหนก็จะกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของ ป.ป.ช.

นายธิตีพันธ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า หาก สตง. ส่งเรื่องไปที่ ป.ป.ช. และ ป.ป.ช. เห็นว่าสำนวนไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วน ป.ป.ช. ก็ต้องยกเลิก เพราะ อำนาจของ สตง. มีไม่มากเหมือน ป.ป.ช. แต่ สตง. ก็พยายามทำเท่าที่จะทำได้ แล้วเสนอข้อเท็จจริง หลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ ไปให้ ป.ป.ช. พิจารณา

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวว่าการใช้ คำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิด หากแก้ไขเป็นคำว่า “รวบรวมพยานหลักฐาน เบื้องต้น” จะช่วยแก้ไขปัญหาได้หรือไม่

นายธิตีพันธ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าหากใช้คำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” แล้วเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ก็อาจเปลี่ยนไปใช้คำว่า “แสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น” แทนได้

นายสุรศักดิ์ ศิริวิเชียร กรรมการ ป.ป.ช ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกาจะบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ เหมือนกันทั้งหมด เช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา ว่าด้วยการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งจะมีลักษณะเหมือนกันทั้งหมด ดังนั้น ในเรื่องการ ตรวจสอบหากพบการกระทำความผิดก็มีช่องทางปกติที่ทำกันอยู่แล้ว

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้หารือว่าการ แสวงหาข้อเท็จจริงจะไม่มี การเรียกบุคคลมาสอบถาม แต่เป็นการรวบรวมข้อมูลที่พบหรือที่มีอยู่เท่านั้น ไม่มีการเรียกพยานบุคคลหรือพยานเอกสารใช้หรือไม่

นายสุรศักดิ์ ศิริวิเชียร กรรมการ ป.ป.ช ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าการวินิจฉัย ข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ช. อัยการ หรือศาล ก็จะต้องวินิจฉัยจากพยานหลักฐาน ซึ่ง พยานหลักฐานที่จะนำเข้าสู่สำนวนก็จะต้องมีบุคคลนำมา มีความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หรือประจักษ์ พยานหรือพยานแวดล้อมทั่วไป

นายธิตีพันธ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าสิ่งที่คตง.หรือ ผู้ว่าการจะทำในเบื้องต้นมิใช่การวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีความผิดหรือไม่ แต่เป็นการส่งข้อเท็จจริงไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อ เพียงแต่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ตรวจสอบในเรื่องเอกสาร ส่วนประเด็นการเรียก บุคคลหากเป็นการสอบในเรื่องการใช้จ่ายเงิน ซึ่ง สตง. จะมี ๓ เรื่อง คือ ๑. เรื่องการเงิน ๒. เรื่อง ความชอบด้วยกฎหมาย และ ๓. เรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผล หาก สตง. ไปตรวจพบว่ามีเรื่อง ที่ ส่อให้เห็นถึงการทุจริตหรือการใช้อำนาจมิชอบในบางเรื่อง สิ่ง ที่ สตง. จะดำเนินการ คือ การรวบรวม พยานหลักฐานที่มีอยู่ในมือหากเห็นว่ามี การทุจริตหรือประพฤติมิชอบผู้ว่าการก็จะรวบรวมถ้อยคำต่าง ๆ จากอำนาจหน้าที่แล้วส่งให้ ป.ป.ช. ลักษณะการดำเนินการไม่แตกต่างจากรรคสอง เพียงแต่กรณีตาม รรคสามเป็นการกระทำกับบุคคลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต ที่บัญญัติวรรคสาม ขึ้นส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการป้องกันและคุ้มครองป.ป.ช. ส่วนหนึ่ง มิใช่เป็นการทำตามอำเภอใจของ ป.ป.ช. แต่ในส่วนที่ผู้ว่าการส่งมาให้ก็มีได้เป็นหลักฐานเด็ดขาดว่า ป.ป.ช. จะต้องชี้มูลความผิด ป.ป.ช. สามารถ ไปสืบสวนข้อเท็จจริงอีกได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ได้กล่าวว่าเส้นแบ่งระหว่างการไต่สวนเบื้องต้นกับการถามเพื่อให้ได้คำตอบอยู่ตรงไหน

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการสิทธิการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าหากไม่ใช่คำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” แต่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น การจะสั่งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำนั้นไม่สามารถกระทำได้ เป็นเพียงการขอความร่วมมือเท่านั้นส่วนบุคคลนั้นจะให้ความร่วมมือหรือไม่เพียงไรนั้นไม่สามารถบังคับได้ ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานที่ตรวจพบตามอำนาจของผู้ว่าคดีที่มีอยู่ก็จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่ ป.ป.ช. กำหนด แล้วส่งไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ได้สอบถามว่าหากผู้ว่าการพบหลักฐานหรือข้อสงสัยสามารถถามได้ แต่ผู้ถูกถามมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า อำนาจ คตง. มาตรา ๒๔๐ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ...

(๕) ส่งลงโทษทางปกครอง...”

และยึดโยงอำนาจผู้ว่าการ ตามมาตรา ๒๔๒ ดังนี้

(๑) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ...

(๒) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ”

การบัญญัติวรรคสามตามมาตรา ๗ จึงเป็นการกำหนดเกินมาตรา ๒๔๐ และมาตรา ๒๔๒ ซึ่งในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับวรรคสาม ...” แสดงว่ายกเว้นวรรคสาม ซึ่งในวรรคสามเป็นกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ กรณีการทุจริตหากไม่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน ก็จะต้องส่งมาให้ ป.ป.ช. ไม่มีเหตุต้องบัญญัติวรรคสามไว้เป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งอาจเป็นการเลือกปฏิบัติ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการสิทธิการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่ามีได้เป็นการเลือกปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรให้เป็นที่ยุติแก่ ป.ป.ช. เพียงแต่หากไม่กำหนดไว้ว่า “ภายใต้บังคับวรรคสาม” ก็จะต้องดำเนินการไปตามวรรคหนึ่ง แต่กรณีตามวรรคสามเป็นกรณีที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปแล้วพบการทุจริตเกิดขึ้น และหากการทุจริตนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ก็จะต้องส่งเรื่องให้ปปชตามปกติ แต่ในกรณีที่ตรวจพบว่ามีทุจริตและเป็นเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดูแลเกี่ยวกับการทุจริตหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส จึงได้บัญญัติวรรคสามขึ้นเพื่อให้ผู้ว่าการได้แสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเบื้องต้นก่อนที่จะส่งเรื่องไปให้ ป.ป.ช. ไต่สวนเป็นการแทรกกระบวนการขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีได้ชัดหรือแย้งกับวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๗

นายนิติไชย เกษมมงคล ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. อาจแยกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. กรณีที่ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่อาจจะเกี่ยวกับเรื่องการเงิน การจัดซื้อจัดจ้างว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างถูกต้องตามมาตรฐานวินัยการเงินการคลังหรือไม่ หรือมีการดำเนินการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ หรือไปเรียกรับสินบนเพื่อช่วยเหลือในการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่

๒. กรณีที่ ป.ป.ช. อาจถูกกล่าวหา คือ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. คือ ไปสอบสวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงกับผู้ถูกกล่าวหา หรือการทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการเงิน ซึ่งหากเป็นไปตามบัญญัติในวรรคสาม อาจรวมถึงการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งอาจจะไม่เกี่ยวกับการเงิน เพราะในวรรคสามมิได้ผูกพันกับวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ดังนั้น ในการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนเบื้องต้นหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นก็เป็นเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งบุคคลที่จะใช้อำนาจจะต้องเป็นพนักงานไต่สวน เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการใช้อำนาจเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงหมายความว่าต้องไปรวบรวมเอกสาร ซึ่งการรวบรวมนั้นจะต้องใช้อำนาจ มิฉะนั้นก็จะไม่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงมารวบรวมและส่งว่ามีมูลหรือไม่มีมูลได้ การใช้นาจจึงต้องมีการขอเอกสารหลักฐานเข้ามาประกอบการพิจารณาและต้องเชิญบุคคลมาให้ข้อเท็จจริงว่าเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือมีการกล่าวหา มีลักษณะข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร มีเอกสารหลักฐานอะไรบ้าง มิฉะนั้น จะไม่สามารถรับรู้ข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้ว่ามีมูลหรือไม่มีมูล

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ได้หารือว่าในกรณีที่เป็นกรรณการรวบรวมข้อเท็จจริงที่อยู่ตรงหน้าอาจจะมีการเรียกบุคคลมาสอบถาม แต่บุคคลนั้นอาจจะไม่ตอบก็ได้ ในลักษณะเช่นนี้จะใช้คำว่าอย่างไร

นายนิติไชย เกษมมงคล ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าหากผู้ว่าการตรวจสอบสำนวนเสร็จแล้วต้องส่งให้ ป.ป.ช. แล้วต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. ดังนั้น การตรวจสอบเบื้องต้นของผู้ว่าการจะต้องมีอำนาจตามกฎหมายก่อน มิฉะนั้น ก็จะถูกคัดค้านว่าการไต่สวนหรือการรวบรวมพยานหลักฐานนั้นไม่ชอบ กระทำโดยบุคคลที่ไม่มีอำนาจทำให้พยานหลักฐานนั้นใช้ไม่ได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญ ได้หารือว่า กรณีที่เป็นกรรณการรวบรวมข้อเท็จจริงที่อยู่ตรงหน้าอาจจะมีการเรียกบุคคลมาสอบถาม แต่บุคคลนั้นอาจจะไม่ตอบก็ได้ หากไม่เรียกว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง จะใช้คำว่าอย่างไร

นายนิติไชย เกษมมงคล ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะใช้คำว่า “การสืบสวน” เพราะการสอบสวนจะเป็นการกระทำโดยมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และหากกำหนดว่าผู้ว่าการมีอำนาจไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ป.ป.ช. กำหนด และถ้า ป.ป.ช. กำหนดหลักเกณฑ์การไต่สวนเบื้องต้นสำหรับ ป.ป.ช. กำหนดไว้แคบ ๆ แต่หากเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐจะกำหนดแบบกว้าง ๆ ทำให้การใช้อำนาจผู้ว่าการไม่มีมาตรฐานในการไต่สวนเบื้องต้นระหว่างเจ้าหน้าที่ป.ป.ช. กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า ในความเห็นของ ป.ป.ช. การใช้คำว่า “แสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น” ก็ไม่สามารถใช้ได้เช่นกัน เพราะจะเกิดปัญหาในเรื่องอำนาจ แต่หากไม่มีอำนาจก็อาจจะใช้คำว่า “สืบสวน” ได้

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าถ้าเป็นการรวบรวมเอกสารธรรมดาทั่วไป คตง.หรือ สตง. ก็มีอำนาจอยู่แล้ว เช่น ดูแลตรวจสอบเรื่องเงินแผ่นดิน หากพบเรื่องทุจริตก็ขอให้ส่งเอกสารได้อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติวรรคสาม

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า ในความเห็นของ ป.ป.ช. สรุปได้ ๒ ประเด็น คือ

๑. แม้จะเป็นคำว่า “แสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น” ก็ไม่สามารถใช้ได้เพราะไม่ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากจะใช้ก็อาจใช้คำว่า “สืบสวน”

๒. แม้ไม่บัญญัติวรรคสาม สตง.ก็มีอำนาจรวบรวมเอกสารได้อยู่แล้ว

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าโดยระบบของการตรวจเงินแผ่นดินและระบบการไต่สวนของ ป.ป.ช. ไม่ใช่การสืบสวนสอบสวนคดีอาญา ดังนั้นเมื่อเป็นเรื่องการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นเพื่อนำมาเป็นเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ในการพิจารณาเพื่อมีความเห็นว่ามีกระทำความผิดหรือไม่ ฉะนั้น โดยกระบวนการของเรื่องนี้จึงมิใช่กระบวนการทางคดีอาญา แต่เป็นคดีทางปกครอง กรณีนี้เป็น การตรวจสอบในเรื่องวินัยการเงินการคลังและการใช้จ่ายเงิน จึงไม่ใช่เรื่องการสืบสวนสอบสวน ซึ่งในวรรคสามก็เป็นการนำถ้อยคำมาจากร่างกฎหมาย ป.ป.ช. ซึ่งกำลังยกร่าง โดยจะมีการกำหนดเรื่องการไต่สวนและการไต่สวนเบื้องต้นสำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนหรือคณะบุคคลไปทำการรวบรวมแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อนำคดีไปสู่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออนุกรรมการไต่สวนที่ ป.ป.ช. จะตั้งขึ้นสำหรับการไต่สวนว่าในเรื่องนั้นมีมูลหรือไม่ ซึ่ง คำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อจะรวบรวมมาในคดีนั้นว่าจะมีมูลเพียงพอสำหรับการไต่สวนต่อไปหรือไม่ จึงได้มีการนำคำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” มาจากร่างกฎหมาย ป.ป.ช. ดังกล่าว

นายเจตน์ ศิรธรานนท์ โฆษกคณะกรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในวรรคสามของมาตรา ๗ มี ๒ แนวทาง คือ ๑. ตัดวรรคสามออก และ ๒. การปรับแก้ถ้อยคำ

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า คำว่า “ไต่สวน” หรือคำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” เป็นถ้อยคำที่อยู่ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งจะมีรายละเอียดของความหมายของถ้อยคำเหล่านี้ แต่เนื่องจากยังเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ยังมิได้เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น ถ้อยคำดังกล่าวก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งในการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญก็จะไม่นำเรื่องของอนาคตมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น ควรจะใช้คำว่า “ไต่สวนเบื้องต้น” หรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าหากเป็นประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กรธ. ก็ไม่ตั้งใจในการแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ประเด็นที่ ๔ : บุคลากรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินคดีอาญา

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าเจ้าหน้าที่ของ สตง. มีทั้งเจ้าหน้าที่ด้านการบัญชี ด้านกฎหมาย และด้านอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันกับของ ป.ป.ช. เพราะเวลาที่ ป.ป.ช. ไปตรวจสอบอย่างอื่นก็จะมีได้ใช้เฉพาะแค่นักกฎหมาย แต่ยังมีด้านอื่น ๆ ด้วยเพื่อให้เกิดความรอบคอบ ฉะนั้น ในส่วนของเจ้าหน้าที่แต่ละหน่วยโดยเฉพาะหน่วยที่ต้องทำงานในด้านการตรวจสอบโดยพื้นฐานก็ต้องมีเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายและเจ้าหน้าที่เฉพาะสำหรับภารกิจ เพราะฉะนั้นในการดำเนินการในลักษณะต่าง ๆ อย่างน้อยก็ต้องมีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายอยู่แล้ว ส่วนในกรณีการทำหน้าที่ในการตรวจสอบก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ป.ป.ช. กำหนด สตง. ก็มีหน้าที่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ ป.ป.ช. กำหนดเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาของการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงไม่น่าจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอยู่แล้ว

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่าตามที่นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้ชี้แจงว่า สตง. มีนักกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ในด้านอื่น ๆ อยู่แล้ว การที่ ป.ป.ช. ยกประเด็นเรื่องการทำหน้าที่ตรวจสอบนี้ขึ้นมา ก็เพราะว่า ป.ป.ช. มีข้อมูลอยู่หรือไม่ว่า สตง. ไม่มีนักกฎหมายหรือไม่เพียงพอหรือแม้จะมีเพียงพอแต่ก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญหรือประสบการณ์มากพอ

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเท่าที่เห็นจะเป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินว่าผิดระเบียบหรือกฎหมายหรือไม่ แต่ในส่วนของเรื่องพยานเอกสารที่สะท้อนถึงผู้ที่กระทำความผิดอาจจะต้องเป็นเรื่องเฉพาะที่ต้องมีการตรวจสอบ ต้องมีพฤติการณ์และในส่วนของ ป.ป.ช. จะมีทั้งนักบัญชี พนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน พนักงานไต่สวน ซึ่งพนักงานไต่สวนนอกจากจะจบนิติบัณฑิตหรือปริญญาโทก็จะต้องมีระยะเวลาการสอบเพื่อเป็นพนักงานไต่สวนเจ้าของสำนวนได้ พนักงานบัญชีหรือพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินก็ไม่สามารถที่จะเป็นพนักงานไต่สวนได้ถ้าไม่ผ่านนิติบัณฑิตหรือผ่านกระบวนการฝึกอบรมในเรื่องการเขียนสำนวนในเรื่องวิธีการไต่สวน จะต้องมีการอบรมค่อนข้างมากกว่าจะได้เป็นพนักงานไต่สวน และถึงแม้ สตง. จะมีนักกฎหมาย แต่การจะเป็นพนักงานไต่สวนได้นั้นจะต้องมีประสบการณ์และผ่านกระบวนการต่าง ๆ มากพอสมควร จึงจะสามารถชี้มูลความผิดใครได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่าเมื่อวรรคสามบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ป.ป.ช. กำหนด หากกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ป.ป.ช. ก็สามารถไปกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานของได้หรือไม่

นางสาวสุภา ปิยะจิตติ กรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า หากให้อำนาจผู้ว่าการในการไต่สวนก็อาจกระทบสิทธิต่อบุคคลภายนอก ซึ่งอาจจะถูกฟ้องร้องกลับ เพราะในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาว่ามีอำนาจหรือไม่ในการไต่สวนเรื่องนี้ และจะเรียกเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จะเรียกบุคคลอื่นมาไต่สวนไม่ได้เลย เพราะจะเป็นการกระทบสิทธิ

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า สิ่งที่กำลังพิจารณานั้นไม่ใช่การชี้มูลความผิด แต่เป็นกรณีการไต่สวนเบื้องต้นเพื่อหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นและเห็นว่ามีความผิดในการที่จะไปพิจารณาต่อ ส่วนผู้ที่ชี้มูลความผิดนั้นเป็นอำนาจของ ป.ป.ช. เพราะฉะนั้น

ระดับความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายในเรื่องการไต่สวนหรือสอบสวนจึงน่าจะเป็นคนละประเด็นกัน และคนละระดับกับการไต่สวนของ ป.ป.ช.

ประเด็นที่ ๕ : การบัญญัติวรรคสามของมาตรา ๗ อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.

นายสุรพงษ์ อินทรถาวร ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าการบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสามของมาตรา ๗ จะต้องไปพิจารณามาตรา ๓๘ ด้วยเพราะมีอำนาจในการเรียกเอกสาร การที่ต้องการไม่ให้มีอำนาจก็ต้องระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่าไม่มีอำนาจ แต่การบัญญัติไว้ในลักษณะเช่นนี้ก็ยิ่งแปลความได้ว่ายังมีอำนาจอยู่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในการตรวจสอบครั้งแรกผู้ว่าการจะไต่สวนอำนาจตามกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินในดารเรียกสอบหรือชี้แจงในกรณีที่มีความจำเป็นจึงจะใช้มาตรา ๓๘ ในการเรียกเอกสาร ถ้าจะทำให้เกิดความสูญหายก็สามารถที่จะยึดหรืออายัดเอกสารนั้นไว้ได้ แต่กรณีการตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ตามวรรคสามจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ป.ป.ช. กำหนด ดังนั้น หาก ป.ป.ช. กำหนดให้มีอำนาจแค่ไหนเพียงไรหรือมีกระบวนการอย่างไรผู้ว่าการก็มีอำนาจแค่นั้น จะไปใช้อำนาจของผู้ว่าการในการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้ในการตรวจสอบเรื่องทุจริตอีกไม่ได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า ตามที่นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมแสดงว่าในมาตรา ๓๘ จะใช้เฉพาะเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน มิได้นำมาใช้ในเรื่องการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่

นายสุรพงษ์ อินทรถาวร ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าบทบัญญัติในวรรคสามกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ในการไต่สวนเบื้องต้นซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายของ ป.ป.ช. ในฉบับใหม่ ซึ่งเป็นมาตรฐานเดียวกับการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฉะนั้น การบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ก็ยิ่งเห็นว่ายังมีอำนาจเพราะเชื่อมโยงไปใช้กับกฎหมายของ ป.ป.ช. โดยอัตโนมัติ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าต่อไปในกฎหมายของ ป.ป.ช. จะมีการแบ่งระดับของการใช้อำนาจระหว่างการไต่สวนที่เป็นไต่สวนเพื่อชี้มูลความผิดกับการไต่สวนเบื้องต้นที่เป็นการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งจะทำให้เห็นภาพการไต่สวนชัดเจนมากขึ้น

นายสุรพงษ์ อินทรถาวร ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่ากรณีที่กระทบต่อประสิทธิภาพหรือพยานหลักฐานของ ป.ป.ช. หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับการบัญญัติความในวรรคสามว่าจะบัญญัติในลักษณะใด ซึ่งลักษณะเดิมจะเป็นการใช้อำนาจและจะกระทบต่อกรณีที่มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่ทำการไต่สวนเรื่องนั้น ๆ จะกลายเป็นคู่ปฏิบัติกับผู้ถูกกล่าวหา และจะนำข้อที่มีการกล่าวหาไปร้องเรียนว่ามีสาเหตุใดเรื่องเพื่อจะนำไปคัดค้านการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่ และหากมีการใช้อำนาจในการเรียกเอกสารข้อเท็จจริงที่มีการปฏิบัติระหว่างผู้ถูกกล่าวหากับเจ้าหน้าที่ผู้ไต่สวนเกี่ยวกับเรื่องในสำนวนว่า ป.ป.ช. วินิจฉัยสำนวนนี้อย่างไร ฉะนั้น ถ้าต้องการจะได้ข้อเท็จจริงก็ต้องมีการตั้งสำนวนออกมาว่า ป.ป.ช. ได้ข้อเท็จจริงจากการไต่สวนอย่างไร เอกสารมีแนวโน้มไปทางใด ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะใช้วิธีการนี้ในการ

กล่าวหาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือนำไปฟ้องศาลเพื่อจะให้ศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของ ป.ป.ช. ไปใช้ประโยชน์ในการต่อสู้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า กรธ. ได้รับฟังข้อห่วงใยของ ป.ป.ช. แล้วในเรื่องการลดประสิทธิภาพของป.ป.ช. ซึ่งในเรื่องนี้กรรมการวิสามัญได้รับฟังแล้วเชื่อว่าอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้เกิดปัญหา ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาทบทวนอีกครั้ง โดยจะมอบหมายให้ กรธ. นำข้อห่วงใยเหล่านี้ไปพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและเมื่อมีการปรับแก้อย่างไรแล้วจะได้ส่งไปให้ป.ป.ช. ได้พิจารณาและให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่จะผ่านไปสู่การพิจารณาในวาระที่ ๒ - ๓

๔.๒ รับฟังคำชี้แจงจากศาลปกครอง

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมเกี่ยวกับข้อสังเกตของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมี ๒ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่าง ได้กำหนดโทษทางปกครองสถานต่าง ๆ สำหรับการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณากำหนดโทษตามความรุนแรงแห่งพฤติการณ์ ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษทางปกครอง โดยพิจารณาประกอบกับร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. โดยเฉพาะหมวด ๓ ว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและประโยชน์ในการตรวจสอบของศาลปกครองสูงสุด

ประการที่ ๒ กรณีผู้ถูกลงโทษทางปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง แต่ไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองสูงสุดมีดุลพินิจในการแก้ไขโทษทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งลงโทษให้ถูกต้องได้ เห็นควรให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเปลี่ยนแปลงโทษทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งลงโทษ ๓ สถานนั้นได้ ในกรณีที่ศาลปกครองได้แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประการที่ ๓ เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกคำสั่งลงโทษ เช่น ลงโทษปรับทางปกครองเป็นเงินเดือนไม่เกิน ๑๒ เดือน เงินเดือนที่ผู้ถูกลงโทษถูกปรับนั้นจะเป็นเงินเดือนในขณะกระทำความผิดหรือเป็นเงินเดือนขณะออกคำสั่ง และในกรณีที่ไม่ชำระเงินตามที่ถูกปรับจะใช้มาตรการอย่างไรที่จะบังคับให้มีการชำระเงินได้ รวมทั้งหากมีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดให้มีการเพิกถอน เมื่อศาลปกครองพิจารณาว่าคำสั่งขอปรับก็จะพิจารณาได้เฉพาะคำสั่ง แต่บังคับไม่ได้ จึงต้องการให้มีการร้องขอให้บังคับว่าจะให้ศาลปกครองบังคับยึดทรัพย์หรือขายทอดตลาด

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สรุปประเด็น เพื่อให้ที่ประชุมร่วมขอให้ที่ประชุมพิจารณา ๓ ประเด็นดังนี้

๑. ควรเพิ่มบทบัญญัติกำหนดการกระทำความผิดในลักษณะใด เกี่ยวกับเรื่อง วินัยการเงินการคลังที่ต้องรับโทษใน ๓ สถาน ทั้งนี้เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจ

๒. ควรบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ศาลปกครอง มีอำนาจบังคับเปลี่ยนแปลงโทษทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งลงโทษได้

๓. เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสั่งลงโทษทางปกครองจะเริ่มนับกันอย่างไร และหากไม่มีการชำระเงินจะมีมาตรการอย่างไร และควรกำหนดให้ศาลสามารถบังคับได้ด้วย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า เรื่องโทษนั้น มาจากเรื่องวินัยการเงินการคลัง การใช้จ่ายเงินแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน จำนวนเงินก็ไม่เท่ากัน ลักษณะก็เป็นไปตามลักษณะของแต่ละเรื่อง ในเรื่องกำหนดโทษจะกำหนดโทษว่าระดับใดใช้เงินเท่าใด จะต้องรับโทษเท่าใดแค่ไหนอย่างไร คงกำหนดอย่างนั้นไม่ได้ เพราะแต่ละกรณีว่าจะผันแปรไปตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น ในภavnน้ำท่วม นายอำเภอต้องซื้อข้าวสารแจกประชาชน ซึ่งการซื้อข้าวสารแจกโดยปกติจะต้องไปดำเนินการตามระเบียบจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องต้องไปจัดหาประมูลประกวดราคา หากดำเนินการตามขั้นตอนอาจจะไม่ทันจึงซื้อเป็นกรณีพิเศษ เช่นนี้เป็นกรณีก่อทำผิดแต่เป็นความผิดโดยลักษณะที่ไม่ใช่การจงใจกระทำความผิดหรือทุจริต แต่เป็นกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในกรณีนี้อาจจะสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ แต่ไม่ใช่เรื่องของการปรับเนื่องจากการซื้อของแพง ลักษณะแบบนี้ก็มีอยู่ในปัจจุบัน แต่บางโครงการที่มีการทุจริต มีการเรียกรับเงินใช้จ่ายเงินผิดประเภท โอนงบ โยกงบเช่นนี้ อาจใช้โทษปรับเพราะทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหายและเสียเงินโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือโครงการ เพราะฉะนั้น ในกรณีตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้จึงไม่ได้กำหนดว่า ในความผิดในวงเงินเท่าใดจะต้องชดใช้แค่ไหนเพียงใด แต่ได้บัญญัติไว้ในวรรคท้ายของมาตรา ๙๗ ว่าการกำหนดโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องไปดูตามสภาพความเป็นจริงและความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าควรที่จะลงโทษตามกฎหมายมากน้อยเพียงใด

ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับนี้ เนื่องจากต้องอิงกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังและข้อเท็จจริง ความเสียหายในแต่ละเรื่องนั้นขึ้นสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ตรงนี้จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปพิจารณาจากกฎหมายวินัยการเงินการคลัง และพิจารณาตามบทบัญญัติตามวรรคสามของมาตรา ๙๗ เป็นหลัก เพื่อให้การลงโทษมีความเหมาะสมตามสภาพที่เกิดขึ้น

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่าจาก คำชี้แจงของนายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ เหตุที่ไม่สามารถที่จะกำหนดกรอบได้ เนื่องจากมีความหลากหลายในสภาพที่เกิดขึ้น จึงให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาในส่วนนี้

นายเจตน์ สถาวรศีลพร พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐที่กฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเป็นเรื่องเสร็จแล้วนั้น ในหมวดว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง มีมาตราจำนวนมากที่เกี่ยวกับฐานความผิด ซึ่งร่างในร่างแรกของ

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดฐานความผิดค่อนข้างชัดเจนว่า ฐานความผิดใดจะมีโทษอย่างไร จึงขอฝากให้ กรธ. นำร่างแรกมาพิจารณาในส่วนนี้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในการพิจารณาของกฤษฎีกาในชั้นเสนอฐานความผิดเข้ามานั้นพยายามจะกำหนดฐานความผิดเพื่อให้เกิดความชัดเจนตามที่ศาลปกครองยกขึ้นมา แต่เมื่อพิจารณาลงรายละเอียดในเรื่องการใช้จ่ายเงินดังเช่นที่ยกตัวอย่างไปนั้น เห็นว่าไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่ใช่กรณีเช่นโทษทางอาญาที่กำหนดไว้ชัดเจน หรือการผิดสัญญาที่มีค่าปรับกำหนดชัดเจนแน่นอน แต่เป็นเรื่องพฤติกรรมและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ความจงใจ ความเสียหายที่เกิดขึ้นว่ารัฐได้รับความเสียหายจากการที่ใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวินัยการเงินการคลังลักษณะนั้นหรือไม่ เมื่อกำหนดลักษณะความผิดชัดเจนจึงไม่อาจส่งผลกระทบต่อแสดงให้เห็นว่ามีการดูแลด้านวินัยการเงิน การคลังให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นได้อีกทั้งเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการนั้นถ้ามีลักษณะความผิดจงใจหรือเกี่ยวกับประมาทเลินเล่อร้ายแรงก็มีความผิดเกี่ยวกับกฎหมายฐานละเมิดเจ้าหน้าที่บังคับในการรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือหากเป็นการจงใจเจตนากระทำผิดกฎหมายก็มีความผิดอาญา หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการทุจริตดำเนินการอยู่แล้ว จึงได้ตัดในเรื่องฐานความผิดที่กำหนดความผิดชัดเจนนั้นออกโดยให้ระบุเฉพาะโทษทางปกครองที่เห็นเป็นแต่ละสถานเป็นขั้นตอนว่าจะลงโทษลักษณะใดได้บ้าง แล้วให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาตามสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ขอให้ที่ประชุมพิจารณาในประเด็นที่บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการกำหนดบังคับเปลี่ยนแปลงโทษทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในกรณีที่ให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปที่ศาลปกครองนั้น เบื้องต้นไม่ได้กำหนดโทษเอาไว้ แต่การลงโทษขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การพิจารณาอุทธรณ์จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสามารถที่จะวินิจฉัยว่าการลงโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสามารถวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นได้ หากศาลปกครองเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องก็สามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาศาลปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในกฎหมายจัดตั้งของศาลปกครองในปัจจุบันนั้น ศาลปกครองมีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนให้ไปดำเนินการใหม่เท่านั้น แต่ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการกำหนดเปลี่ยนแปลงโทษให้เป็นอย่างอื่นได้

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า เมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สามารถยกเลิกเพิกถอน และส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการให้ถูกต้องเสียใหม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้นำกลับมาพิจารณาแก้ไขให้ถูกต้อง แต่มิได้หมายความว่าศาลปกครองจะมีอำนาจเป็นผู้สั่งลงโทษเอง

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สอบถามว่า หากศาลปกครองไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษเช่นตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๐ แต่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นควรให้ลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ วิธีการ คือ ต้องยกเลิกเพิกถอนให้ต้นสังกัดไปสอบสวนพิจารณาลงโทษกันใหม่ ต่อมากลับมีการลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๑๕ เพราะไม่รู้ว่าเหตุที่ศาลปกครองยกเลิกเพิกถอนเพราะเห็นว่าโทษควรลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ ๕ กรณีเช่นนี้ ทำให้ต้องส่งเรื่องกลับไปอีก กรณีดังกล่าวควรจะให้หรือมีวิธีการดำเนินการอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในลักษณะเช่นนี้

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ถ้าการลงโทษปรับไม่ชอบ ก็ให้ลงโทษแค่กล่าวตักเตือนเท่านั้น โดยให้บังคับตามคำสั่งศาล เช่น ปรับ ๑๒ เดือน ถ้าศาลเห็นว่าคำสั่งชอบแล้วคำสั่งศาลเป็นการรองรับการลงโทษ ๑๒ เดือน แต่มาตรการบังคับไม่มี ซึ่งจะต้องไปบังคับ ๑๒ เดือน ในกรณีที่ไม่มีการจ่าย ศาลก็สามารถออกคำสั่งได้เลยบังคับยึดทรัพย์ขายทอดตลาดเอาเงินมาชำระได้เลย ปัจจุบันมีปัญหาเข้าที่ประชุมใหญ่เมื่อศาลมีคำสั่งเพิกถอน ในส่วนการบังคับคดีฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจบังคับไว้ ประเด็นปัญหาที่ตามมา คือ ในกรณีผู้ถูกลงโทษไม่ยื่นฟ้องและก็ไม่มีการชำระหรือมีการยื่นฟ้อง ในกรณีนี้หากศาลเห็นฟ้องด้วยการลงโทษปรับ ๑๒ เดือน ปรากฏว่าผู้ถูกลงโทษไม่มีการชำระเงิน ต่อมาหน่วยงานก็นำมาฟ้องต่อศาลขอให้บังคับให้ชำระเงิน จึงเป็นการฟ้องซ้ำ

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สอบถามว่า หากดำเนินการตามที่ศาลปกครองมีข้อสั่งเกตนั้น หมายความว่าจะให้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ศาลปกครองสามารถทำงานได้ ดังนั้น จะเป็นการขัดกับกฎหมายของศาลปกครองหรือไม่

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่ากรณีดังกล่าวเป็นการเพิ่มตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

นายเจตน์ สถาวรศีลพร พนักงานคดีปกครองเชี่ยวชาญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ถ้าเป็นการบัญญัติเพิ่มตามกฎหมายเฉพาะก็จะไม่มีปัญหา ไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจศาลออกคำสั่งเพิ่มเติม หากไม่กระทำเช่นนี้จะเกิดปัญหาในกรณีที่ศาลปกครองทำคำพิพากษา คือ การเพิกถอนก็จะทำได้แค่ให้ข้อสั่งเกต แต่ข้อสั่งเกตนั้นจะไม่มีสภาพบังคับ เช่น กำหนดข้อสั่งเกตไปว่าควรปรับแก้เงินเดือน ๓ เดือน หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนำไปพิจารณาแล้วไม่มีการดำเนินการตามนั้น เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับ ปัญหาที่จะเป็นเช่นนี้ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้ามีการแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นก็น่าจะเป็นเรื่องที่ดี

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า หากจะให้บัญญัติในลักษณะนี้ มีประเด็น คือ ๑. กฎหมายของศาลปกครองไม่ได้ให้อำนาจศาลปกครองไว้ ๒. หากบัญญัติลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะและให้อำนาจศาลปกครองที่สามารถเปลี่ยนแปลงก็จะเป็นกรณีที่ศาลปกครองเป็นคนใช้อำนาจลงโทษเองไม่ใช่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีคำสั่งลงโทษซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่าในการที่จะลงโทษทางปกครองในกรณีผิดวินัยการเงินการคลังเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพียงแต่ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษมีข้อโต้แย้งสามารถไปอุทธรณ์ที่ศาลปกครองได้เท่านั้น แม้จะให้บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะได้แต่ขัดกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญรองรับไว้ เมื่อศาลยกเลิกเพิกถอนแล้วมีความเห็นว่า

การลงโทษทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยนั้น โดยลักษณะตามวรรคสามของมาตรา ๘๗ ก็สามารถสั่งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยกเลิกคำสั่งและให้แก้ไขให้ถูกต้องได้ ถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ดำเนินการตามที่ศาลสั่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ ป.ป.ช. ก็เข้ามาตรวจสอบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ แต่หากศาลสั่งเป็นอย่างอื่นอาจเป็นกรณีศาลปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งเสียเอง ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ เพราะมีการรองรับด้วยรัฐธรรมนูญว่าผู้ที่มีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองในกรณีผิดวินัยการเงินการคลังเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าเป็นกรณีอื่นไม่ได้มีประเด็นปัญหา หากจะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ แต่กรณีนี้เป็นเรื่องที่รองรับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งทางปกครอง เช่น ปรับเงินเดือน ๑๒ เดือน โดยผู้ถูกลงโทษไม่มีการอุทธรณ์ ต่อมาจะบังคับให้ชำระเงินปรากฏว่าผู้ถูกลงโทษไม่ชำระเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ต้องมาร้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาว่าคำสั่งที่ลงโทษนั้นชอบหรือไม่ จึงอาจเป็นการตรวจสอบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง หากศาลเห็นว่าไม่ชอบและเห็นควรลดลงเหลือปรับ ๖ เดือน ก็เป็นกรณีที่ศาลบังคับตามคำสั่งดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า เมื่อสำนักงานมีคำสั่งปรับทางปกครอง ใช้มาตรการการปกครอง ต่อมาเจ้าหน้าที่ดำเนินการปรับไม่ได้ ก็มาร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลบังคับให้นำเงินมาชำระ จึงอยากให้มีการนำลักษณะดังกล่าวมาใช้บังคับ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า หากเป็นกฎหมายอื่นก็สามารถกำหนดเป็นเงื่อนไขตามกระบวนการได้ แต่กรณีนี้เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งทางปกครองในลักษณะใดแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นก็จะไปดำเนินการบังคับ หากบังคับไม่ได้ก็เข้าสู่กระบวนการไปร้องขอต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนตามปกติ แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วโดยเงื่อนไขเป็นไปตามการพิจารณาตามมาตรา ๘๗ วรรคสามแล้ว เมื่อผู้ถูกลงโทษไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยก็สามารถไปอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งศาลปกครองก็ต้องพิจารณาถึงระดับโทษที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ลงโทษ หากศาลเห็นว่าไม่ถูกต้องเหมาะสมก็ให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่ง เพื่อให้ไปดำเนินการสั่งให้ถูกต้องแต่จะสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ลงโทษเลยนั้นไม่ได้ ต้องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลับไปพิจารณาโดยเงื่อนไขเหตุผลที่ศาลปกครองเห็นว่าควรจะเป็นอย่างไร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะนำกลับมาพิจารณาว่าโทษที่เหมาะสมนั้นควรเป็นอย่างไร ส่วนมาตรการบังคับนั้นจะอยู่ที่หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ที่ถูกลงโทษที่จะไปใช้มาตรการบังคับ เพราะฉะนั้น ด้วยกระบวนการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกับกฎหมายวินัยการเงินการคลังที่บัญญัติมาเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการลงโทษ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสิทธิในการอุทธรณ์ให้สามารถอุทธรณ์ได้ที่ศาลปกครอง เพื่อให้ศาลพิจารณาว่าคำสั่งลงโทษนั้นถูกต้องหรือไม่ และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ รวมทั้งการบังคับทางปกครองในหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกลงโทษต้องเป็นผู้ไปบังคับใช้เพื่อให้เกิดการลงโทษทางปกครองนั้น หากบังคับไม่ได้อย่างไรก็เข้าสู่กระบวนการทางศาลปกครองตามปกติ

พลเรือเอก ยุทธนา พักผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้สอบถามผู้แทนศาลปกครองสูงสุดว่า ศาลสามารถกำหนดเป็นข้อสังเกตเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนำไปพิจารณาแทนการเปลี่ยนแปลงคำสั่งซึ่งศาลไม่มีอำนาจกระทำเองได้หรือไม่

นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า เมื่อมีการให้ข้อสังเกตไปแล้ว แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำไม่ดำเนินการก็ได้เพราะไม่ใช่บทบังคับ ก็จะย้อนกลับมาที่ศาลปกครองอีก เช่น ผู้ถูกกล่าวหาถูกลงโทษปรับ ๑๒ เดือน จากนั้นก็มาขอให้ศาลเพิกถอนหากต่อมาศาลมีความเห็นลดโทษเป็นปรับ ๖ เดือน ในขณะเดียวกันหน่วยงานก็มาฟ้องบังคับเต็ม ๑๒ เดือน ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าเป็นประเด็นเดียวกันก็ควรที่จะฟ้องมาพร้อมกัน และระยะเวลาการบังคับคดีในเรื่องเดียวกันก็มีความแตกต่างกัน การมาร้องต่อศาลก็เป็นการดำเนินกระบวนการในลักษณะเช่นเดิมอีก

พลเรือเอก ยุทธนา พักผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าหากกรรมการเห็นด้วยกับประเด็นของศาลปกครอง ดังนั้น การจะบัญญัติถ้อยคำในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของศาลปกครอง จึงขอให้ **นายสุเมธ รอยกุลเจริญ** ประธานแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ เสนอถ้อยคำในแต่ละประเด็นว่าควรจะใช้ถ้อยคำหรือแก้ไขประเด็นไหนอย่างไร เพื่อให้คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาได้ดียิ่งขึ้น

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในประเด็นที่ศาลปกครองมีความห่วงใย อย่่างไรก็ที่จะขอรับในประเด็นของศาลปกครองไปหารือ กรธ. อีกครั้งว่าจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไรได้บ้าง

นายสีมา สีมานนท์ กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้เรียนหารือต่อที่ประชุมว่าในเรื่องการลงโทษและการสั่งปรับการกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ขอสอบถามว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกสั่งปรับ ๖ เดือน ท่านมีการบังคับอย่างไร

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในการดำเนินการจะเริ่มจากการเชิญให้ผู้ถูกลงโทษเข้ามาแสดงหลักฐานทางการเงินจนเป็นที่พอใจ จากนั้นก็จะแจ้งไปที่หน่วยงานต้นสังกัดให้หักเงิน ถ้าเป็นการลงโทษตัดเงินเกิน ๑ เดือนก็จะให้หน่วยงานต้นสังกัดทยอยหักเงินเดือนจนครบ ในกรณีนี้คือกรณีที่ผู้ถูกลงโทษยังอยู่ในราชการ ส่วนกรณีบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในราชการเมื่อหนี้ถึงกำหนดเวลาก็ต้องนำเงินมาชำระ หากไม่นำเงินมาชำระก็จะดำเนินการบังคับคดี

นายสีมา สีมานนท์ กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้เรียนหารือต่อที่ประชุมว่าผู้ถูกลงโทษถือเป็นคู่กรณีของหน่วยงานต้นสังกัดหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษต้องการจะใช้สิทธิฟ้องร้อง

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษ และออกคำสั่งให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการหักเงิน หากผู้ถูกลงโทษต้องการฟ้อง เขาก็จะฟ้องทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษ และหน่วยงานต้นสังกัดมาพร้อมกัน

๔.๓ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ.

ที่ประชุมได้เลื่อนการพิจารณาออกไปในการประชุมครั้งต่อไป

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมตินัดประชุมครั้งต่อไป ในวันพุธที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาครบตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงนาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวขอบคุณกรรมการวิสามัญ ที่ปรึกษาและผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน แล้วกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๒๐ นาฬิกา

ผู้จัดบันทึกการประชุม

ลงชื่อ ..ธีรยุทธ์ ตั้งบุญเกษม...

(นายธีรยุทธ์ ตั้งบุญเกษม)

นิติกรชำนาญการ