

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ.

สมาน
(ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม)
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๗ พย. ๕๙

หลักการ

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... มาตรา ๑๓๐(๗) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๓๑ (๑) บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๒๓๘ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา และมาตรา ๒๔๐ วรรคสองบัญญัติให้การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามมาตรา ๒๔๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔๑ และ มาตรา ๒๔๓ การสรรหา การคัดเลือก การเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และตามมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ.

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๑๓๐ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๓๑ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๒๖๗ บัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญและเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๒๔๐ มาตรา ๒๔๑ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๖๗ ซึ่งบัญญัติให้การดำเนินการเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การสรรหา การคัดเลือก การเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรียกชื่อย่อว่า “คตง.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา
๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนเก้าคน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญนอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหากรรมการฯ เป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหากรรมการฯ ให้เป็นที่สุด



๓. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติ มาตรา ๒๔๓ บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงสมควรเปลี่ยนชื่อหน่วยธุรการใหม่ จากเดิม “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. กำหนดหลักการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นกลางและเป็นอิสระ หมายถึง การถ่วงดุลอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกัน ไม่ถูกครอบงำโดยอำนาจการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลภายนอก แต่การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางและเป็นอิสระของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๕. รวมส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจตลอดจนภารกิจที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องรับผิดชอบ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในหมวดต่างๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มารวมไว้ในหมวดว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และปรับปรุงใหม่ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยกำหนดให้มีเฉพาะหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสำคัญที่จำเป็นต้องปฏิบัติไว้ในร่างกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อจำกัดในทางปฏิบัติว่าทำได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติ

๖. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติ มาตรา ๒๔๐ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจประการหนึ่งในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องกำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่ และกำหนดเป็นบทบัญญัติเฉพาะส่วนหนึ่งภายใต้หมวดว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดแต่เพียงหน้าที่และอำนาจในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอาจเกิดปัญหาทางปฏิบัติว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะใช้อำนาจกำกับให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยวิธีการใดเพื่อกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “กำกับ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลความว่าหมายถึง “ควบคุม ดูแล” จึงกำหนดแนวปฏิบัติในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องกำกับและตรวจสอบผลการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดและตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงหน้าที่และอำนาจในตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัยรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดินที่แล้วเสร็จตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ โดยนำหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เดิมที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๖ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๕ มาบัญญัติรวมไว้ด้วยกัน

๗. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับผ่านประชามติกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้นำกระบวนการในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรและผู้บริหารองค์กรมาบัญญัติไว้ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของสำนักงานหรือตามนโยบายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๘. เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและการสรรหา การคัดเลือก และการเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาและการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้หมวดว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๙. กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเสมอภาค โปร่งใส และเป็นธรรมเช่นเดียวกับหน่วยรับตรวจอื่น โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องจัดให้มีระบบและวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการบริหารสำนักงาน รวมทั้งทำการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด

๑๐. เพิ่มเติมเงื่อนไขกรณีผู้จะเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ นอกจากจะต้องได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือผู้ว่าการ และเป็นกรกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือไต่สวน หรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จะต้องมิเหตุอันสมควรที่จะเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลดังกล่าวด้วย เพื่อให้เกิดความตระหนักในอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายและเกิดผลในทางปฏิบัติลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนได้อย่างจริงจัง

๑๑. เพิ่มหลักการใหม่เกี่ยวกับการไต่สวนความผิดคดีอาญา เนื่องจากตามร่างรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับนี้ จึงบัญญัติหน้าที่และอำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการไต่สวนความผิดคดีอาญาเกี่ยวกับการทุจริตบริหารจัดการการเงินแผ่นดิน หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริตหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีผู้กระทำความผิดมิใช่ผู้บริหารระดับสูง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาล

๑๒. เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปหรือได้ไปโดยมิชอบ เพื่อรองรับหน้าที่และอำนาจของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามร่างพระราชบัญญัติมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปหรือได้ไปโดยมิชอบ พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๓. เพิ่มสภาพบังคับกรณีหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเพิ่มหลักการใหม่ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหาย เพื่อดำเนินการทางศาล กรณีมีการอนุมัติ อนุญาต จัดสรรงบประมาณ การให้ใช้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ใด หรือการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือโดยทุจริต หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้สัญญาตกเป็นโมฆะทั้งหมด หรือบางส่วน หรือระงับโครงการ หรือยกเลิกเพิกถอนสัญญา หรือสัมปทาน หรือเอกสารสิทธิ

