

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๖

วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	โฆษกกรรมการ
๕. นายนครินทร์ สิงห์เสนา	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๙. นายเกียรติชัย ฌ นคร	กรรมการ
๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์	กรรมการ
๑๓. นายภุชเรตน์ ทักขาคีพงศ์	กรรมการ
๑๔. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๕. นายอุดม รัฐอมฤต	กรรมการ
๑๖. นายอัษฎพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง
๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายชาติชาย ฌ เชียงใหม่	(ลาการประชุม)
๒. นายศุภชัย ยาวะประภา	(ลาการประชุม)

**ผู้เข้าร่วมประชุม คือ****ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ****สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

๑. นายจันทพันธ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ เห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

**สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**

๑. นายนาถ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือดรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

**ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ**

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

๒. นายเจษฎ์ โทณะวนิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

**ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ**

นางสาวณปภัช โพธิทัต

**ผู้ที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็นและให้ข้อเสนอแนะ**

๑. ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. นายปิยพันธ์ นิมมานเหมินท์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. นางอุไร ร่มโพธิหยก

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. นางจิรพร มีหีสวัสดิ์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๕. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๖. นายมณฑิธร เจริญผล

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

**เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา**

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

**ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม**

ไม่มี

**ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม**

ที่ประชุมให้เลื่อนรับรองบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๕ วันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ออกไปก่อน

## ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

### ๓.๑ พิจารณาปัญหาอุปสรรคและหาแนวทางการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการได้กล่าวเชิญประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า ระบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน ๓ ระบบ คือ

๑. ระบบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. ระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรวจเงินแผ่นดิน
๓. ระบบศาลตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทยใช้ระบบในการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ และส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

ในการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดิน ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ (compliance audit) และยังมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประหยัดหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๘) ปัจจุบันผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินและรับผิดชอบในการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อมีผลการตรวจสอบจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ให้คงบทบัญญัติความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบนโยบายและกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยผลการตรวจสอบ สำหรับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย

๒. ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยยังคงมีอำนาจในการพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือไม่ โดยทำหน้าที่ที่ถึงตุลาการ

๓. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายประชานิยมหรือโครงการประชานิยมของรัฐบาล โดยให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอข้อทักท้วงหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตาม ควรมีบทบัญญัติที่เป็นกลไกอันมีสภาพบังคับ โดยอาจเสนอข้อทักท้วง หรือข้อเสนอแนะต่อวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งนโยบายประชานิยมได้ โดยหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามมติของวุฒิสภาแล้วอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

๔. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประหยัด และหากหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนต้องมีบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับในทางปกครอง

๕. เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การอุทธรณ์คำวินิจฉัยให้เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องเสนอคำฟ้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า สำหรับการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (performance audit) เป็นการตรวจสอบเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประหยัด โดยอาจมีการตรวจสอบในเชิงรุกในโครงการต่างๆ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการประเมินผลก่อนเริ่มโครงการต่างๆ โดยไม่ต้องรอประเมินผลภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว เนื่องจากโครงการประชานิยมบางโครงการได้มีการศึกษาถึงความคุ้มค่าก่อนการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคตได้ สำหรับการประเมินผลภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้วว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หากเกิดความเสียหายกับโครงการนั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับความเสียหายไม่ดำเนินการใดๆ ควรให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนในกรณีที่จะต้องดำเนินการติดตามทวงคืนเงินของแผ่นดินได้

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากในปัจจุบันอาจมีองค์กรที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันอยู่ในองค์กรเดียวระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ดังนั้น หากประเทศไทยใช้ระบบการตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรปรับเปลี่ยนชื่อจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. อำนาจในการจัดการองค์กร ในปัจจุบันอำนาจในการกำกับดูแลผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจน โดยขาดจุดเชื่อมโยงในประเด็นที่จะทำให้การบริหารด้านองค์กรเป็นไปด้วยความราบรื่น ดังนั้น จึงเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบ กำกับดูแล การปฏิบัติงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย หรือพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติถึงเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลาง อันมีความหมายว่าเป็นอิสระและเป็นกลางจากการแทรกแซงจากภายนอก ไม่ใช่เป็นอิสระและเป็นกลางจากการกำกับดูแลจากภายในองค์กร ดังนั้น เมื่อระบบตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถเป็นอิสระจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

๔. การจัดระเบียบและอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ควรรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่รับผิดชอบต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบ

๕. การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภาทุกปี ดังนั้น จึงควรมีองค์กรหรือคณะบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของสำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งในปัจจุบันผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบคือกรมบัญชีกลาง แต่ด้วยปัญหาว่ากรมบัญชีกลางก็มีฐานะเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเช่นกัน ดังนั้น กรมบัญชีกลางจึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เต็มที่ ดังนั้น ควรมิบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลซึ่งไม่ใช่หน่วยรับตรวจเข้ามาตรวจสอบสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน

๖. การปรับปรุงระบบการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีคณะกรรมการสรรหาอันมี ลักษณะที่มาเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ สำหรับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน แล้วเสนอต่อวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

จากนั้น ที่ประชุมได้สอบถามในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า มีกลไกใดหรือไม่ที่จะระงับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อพบว่ามี การ ใช้เงินบกพร่อง หรือมีการพิสูจน์ได้ว่าส่อไปในทางทุจริต หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อแผ่นดิน

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงต่อประเด็นดังกล่าวว่า ในอดีต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เคยมีอำนาจที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณว่า ในกรณีที่มีการตรวจสอบแล้วพบว่ามี การกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแล้วยังไม่มีการเยียวยา แก้ไข สามารถอายัดฎีกาโดยหยุดการจ่ายเงินได้ แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและถูกยกเลิกไป ในภายหลัง แต่ในปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการตรวจสอบในเชิงรุกตามหลักสากล เน้นเชิง ป้องปรามเป็นหลัก การปราบปรามเป็นรอง ในกรณีที่เกิดความเสียหายในปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินจะกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ขณะที่ในบางประเทศให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น พนักงานสอบสวนและสามารถส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการได้เลย ทั้งนี้ เรื่องการตรวจสอบอยู่ที่การ ออกแบบว่าจะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบล่วงหน้าก่อนได้มากน้อยเพียงใด ถ้าพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ กำหนดว่าเมื่อมีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคาต้องส่ง ประกาศประกวดราคาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ยังไม่เป็นสัญญา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าในกระบวนการที่จะดำเนินการนั้นเป็นไปตาม ระเบียบหรือมีความโปร่งใสหรือไม่

ปัจจุบันการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ตรวจสอบเฉพาะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ เท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถนำมาตรวจสอบได้ เมื่อตรวจพบความผิดก็จะแจ้งเตือน แม้ไม่มีมาตรการเชิงบังคับแต่สามารถใช้ เป็นหลักฐานในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

การดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตามแม้จะเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจ หากดุลพินิจนั้นมีลักษณะที่อาจจะ ก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีสิทธิที่จะระงับยับยั้งได้ ปัจจุบัน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีสิทธิระงับยับยั้ง ทำได้เพียงการแจ้งเตือนเท่านั้น จึงขอเสนอให้มีการกำหนด ในกฎหมายให้ชัดเจนว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการระงับยับยั้งได้ ซึ่งหมายรวมถึงกรณี

ที่ได้ทำสัญญาไปแล้ว หากเป็นสัญญาที่มาจากกรณีฉ้อฉล เมื่อตรวจพบและพิสูจน์ได้ สัญญาดังกล่าวต้อง  
ทบทวนได้ไม่จำเป็นต้องผูกพันจนก่อให้เกิดความเสียหาย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ  
ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศว่าตราขึ้น  
โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกร้อง  
อ้างว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่เงินแผ่นดิน ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีคำนิยามคำว่า  
“เงินแผ่นดิน” ไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด จึงต้องการทราบว่า “เงินแผ่นดิน” มีการให้คำนิยามแล้ว  
หรือไม่ หรือใช้คำนิยามตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ปัจจุบันยังไม่มีการนิยามความหมาย  
ของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ หรือเงินอื่นใดที่อยู่ในความ  
รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินนั้นถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันยังไม่มี  
คำนิยาม “เงินแผ่นดิน” แต่ใช้การเทียบเคียงกับมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาจต้องมีการเขียนกฎหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและกรอบอำนาจที่ชัดเจนขึ้น และสอบถามว่าในทางปฏิบัติ  
ปัญหาความล่าช้าในการตรวจ และการชี้มูลที่ค่อนข้างนาน ปัญหาเรื่องการทำงานที่ไม่เสร็จตามกรอบเวลาที่  
กำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีปัญหาอุปสรรคในการ  
ดำเนินการหรือไม่ และจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไร

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า การตรวจสอบของสำนักงานการ  
ตรวจเงินแผ่นดินถ้าแบ่งโดยกิจกรรมการตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบโดยทั่วไป เช่น งบการเงิน การจัดซื้อ  
จัดจ้าง การปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ การปฏิบัติตามสัญญา การจัดเก็บรายได้ การตรวจสอบประเมินผล  
เป็นต้น การตรวจสอบในส่วนนี้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีมาตรฐานซึ่งกำหนดภายในและสามารถ  
ปฏิบัติเสร็จตามมาตรฐานไม่ล่าช้า จะมีบางกรณีที่หน่วยงานบางหน่วยงานส่งงบการเงินล่าช้า การตรวจของ  
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องล่าช้าออกไป ส่วนเรื่องทุจริตทางการเงินซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่  
ต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ หลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการทุจริตต้องใช้เวลารวบรวมหลักฐาน ค้นหา  
ความจริง สอบปากคำ เขียนรายงานผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงแล้วส่งไปยังคณะกรรมการตรวจเงิน  
แผ่นดินวินิจฉัยชี้ขาด แล้วจึงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
ซึ่งต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนทำให้บางครั้งใช้ระยะเวลาเวลานาน หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สามารถส่งผลการสอบสวนให้แก่พนักงานสอบสวนได้โดยตรง หรือให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น  
พนักงานสอบสวนโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนอื่นถ้าเป็นกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
ตรวจพบเอง กระบวนการยุติธรรมจะสั้นลง เห็นผลได้เร็วขึ้น และสังคมจะได้รับประโยชน์

- มีกรรมการสอบถามว่า การให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยึดโยงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
มีปัญหาและอุปสรรคใดหรือไม่ เช่น ประเด็นความเห็นไม่ตรงกันระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และบทบัญญัติเรื่องที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อด้อยอื่นใด หรือมีโอกาสที่จะถูกการเมืองแทรกแซงหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า หลักการถ่วงดุลที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานปฏิบัติทำหน้าที่ตรวจสอบ ค้นหาความจริงแล้วทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงควรต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นวิชาชีพรวมทั้งมีความเป็นอิสระในการป้องกันเพื่อยับยั้งความเสี่ยงต่อความเสียหาย ขณะที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและกรอบการทำงานที่ให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไม่ต้องลงมาปฏิบัติเพื่อให้ไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ตรวจสอบเองและเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดเอง นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบ ดังนั้น ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรมีความสง่างามและต้องไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง

- มีกรรมการสอบถามว่า เคยมีการประเมินหรือไม่ว่ามีจุดอ่อนใดที่ทำให้การทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปอย่างที่คาดหวัง เช่น มาตรฐานงานตรงกันหรือไม่ มีการโต้แย้งหรือทักท้วงการตรวจจากหน่วยงานอื่นหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ระเบียบการเบิกจ่ายจะมีความชัดเจนไม่ค่อยมีการโต้แย้ง เรื่องที่โต้แย้งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องดุลพินิจในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลความคุ้มค่า เช่น ราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง หากให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนเมื่อตรวจสอบเสร็จส่งให้พนักงานอัยการจะทำให้เกิดความรวดเร็ว เป็นการป้องกัน และเป็นธรรมกับประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน

- มีกรรมการสอบถามว่า ประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงานที่จะตรวจสอบรัฐบาลในการดำเนินโครงการว่าคุ้มค่าหรือไม่ มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยหน่วยงานดังกล่าวไม่ขึ้นกับรัฐบาลแต่ขึ้นกับรัฐสภา ดังนั้น การตรวจสอบความคุ้มค่าการดำเนินโครงการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพเพียงพอที่จะตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีเฉพาะนักบัญชี แต่มีนักกฎหมายตรวจสอบเรื่องข้อสัญญา มีนักเศรษฐศาสตร์ตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานความคุ้มค่า และมีวิศวกรดูเรื่องสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีศักยภาพในการตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณ ในปัจจุบันได้มีตรวจสอบความเสี่ยงในโครงการต่างๆ แต่หากต้องการให้มีการป้องกันจริงจัง ๆ ต้องให้มีศักยภาพในการป้องกันด้วย

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีสำนักที่ตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณโดยมีในส่วนกลาง ๔ สำนัก และมีสำนักตรวจสอบประจำภาคอีก ๑๕ ภาค

- มีกรรมการสอบถามว่า ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรมีการปรับปรุงอย่างไร การเพิ่มอำนาจจะมีสิ่งใดที่จะก่อให้เกิดข้อหวอในอนาคตได้หรือไม่ และการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) แต่ละปีโดยเฉลี่ยทำได้เท่าใด มีกระบวนการ ระยะเวลาที่จะประเมินเท่าใด มีการยับยั้งเมื่อใด และผลการยับยั้งโดยภาพรวมเป็นร้อยละเท่าใด

นายปิยพันธุ์ นิมนานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคตควรมีโครงสร้างเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วางนโยบายวางมาตรฐาน แต่ต้องการให้คณะกรรมการสามารถกำกับดูแลภาพรวมในเรื่องต่างๆได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการตรวจสอบโดยตลอดทั้งการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) การตรวจสอบรายได้ (income audit) และการตรวจสอบด้านอื่น รวมถึงมีนโยบายคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีกองตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ถ้าต้องการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนในการป้องปรามและต่อต้านการทุจริตจำเป็นต้องให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้าซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เรื่องการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้นโยบายการตรวจสอบอยู่ ๕ เรื่อง เรื่องที่หนึ่งคือ การตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการตรวจสอบกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เรื่องที่สองคือ การตรวจสอบการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม เป็นการตรวจสอบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าใช้จ่ายเงินงบประมาณคุ้มค่าหรือไม่ เรื่องที่สามคือ การตรวจสอบเกี่ยวกับอาคารสิ่งปลูกสร้าง เรื่องที่สี่คือ การตรวจสอบการดูแลชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน และเรื่องที่ห้าคือ การตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม เป็นการตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศาล

ประธานกรรมการสอบถามว่า การตรวจสอบเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยผลการตรวจสอบหมายความว่าอย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อไปดำเนินการตรวจสอบในหน่วยรับตรวจต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบตามปกติ หรือการตรวจสอบเนื่องจากการร้องเรียน เมื่อตรวจสอบแล้วจะมีการรายงานผลการตรวจสอบนั้นมายังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบหรือไม่ จากนั้นจะนำความเห็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีมติส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินคดี แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะไปยังผู้ถูกตรวจให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ทั้งนี้เนื่องจากงานตรวจสอบมีจำนวนมากจึงมีการมอบหมายให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวินิจฉัยผลการตรวจสอบได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัย ถ้าเรื่องนั้นมีมูลค่าความเสียหายไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน ๑๐ ล้านบาท เรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือผู้ถูกตรวจสอบเป็นข้าราชการระดับ ๑๐ ขึ้นไป จึงให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการสอบถามว่า เมื่อมีการตรวจสอบพบข้อมูลข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำไม่ชอบ ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่ควรจะเป็น ผู้ตรวจสอบต้องส่งข้อเท็จจริงดังกล่าวมายัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ตรวจสอบแต่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะวินิจฉัยได้อย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติ จะมีการส่งสำนวนการตรวจสอบทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐานและให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเข้าชี้แจง และมี คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลั่นกรองพิจารณาแล้ว จึงเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะมีการตรวจ ซักถาม และอาจให้มีการสอบพยานหรือหาหลักฐาน เพิ่มเติมแล้วจึงพิจารณาวินิจฉัย

ประธานกรรมการสอบถามว่า ในทางปฏิบัติมีเรื่องที่ว่า การตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องที่มีความเสียหายเกิน ๑๐ ล้านบาท ปีละเท่าใด

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบเรื่องการทุจริตที่เป็นสำนวนพร้อมพยานหลักฐานหนึ่งปีประมาณ ๕๐๐ - ๖๐๐ เรื่อง

ประธานกรรมการได้สอบถามประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า ระยะเวลาตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบจนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยตัดสินของ คตง. ว่ามีความผิดจะใช้ระยะเวลา นานเท่าใด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยตัดสินเองได้หรือไม่ โดยการมอบ อำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยนั้นต้องเป็นเรื่องที่ คตง. ไม่สามารถวินิจฉัยได้เองหรือเป็นกรณีที่ไม่มีความจำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง.

ในเมื่อระบบการตรวจสอบเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เหตุใดผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่สามารถวินิจฉัยได้เอง หากให้มีการเสนอเรื่องเข้าสู่ คตง. เพื่อวินิจฉัยจะมีลักษณะเหมือนกับ ป.ป.ช. และสามารถกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินใจได้โดยให้ คตง. เป็นผู้กำกับดูแลได้หรือไม่ รวมถึงกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการเลือกตรวจสอบหรือไม่ตรวจสอบ บุคคลใดแล้ว คตง. จะดำเนินการอย่างไร อำนาจของ คตง. ในการสั่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่อาจละเลย ต่อหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมควรต้องมีอยู่ แต่จะกำหนดให้เป็นลักษณะของกรรมการแต่ละคนเป็นผู้สั่งการหรือให้เป็นมติของ คตง. และเมื่อ คตง. ได้มองเห็นถึงปัญหาแล้วมีวิธีการในการเข้าไปพิจารณา ตรวจสอบปัญหานั้นอย่างไร

เรื่องคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีที่มาอย่างไรและใช้ระยะเวลาในการพิจารณาในแต่ละเรื่องนานเท่าใด กรณีที่มีการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่มีโทษปรับเงินเดือน เท่านั้นอาจไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดี ควรพิจารณาว่าสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ของ สตง. มีความน่าเชื่อถือเพียงใด กระบวนการนำคนผิดมารับโทษอย่างเป็นทางการที่มีความล่าช้าจะมีวิธีดำเนินการให้ รวดเร็วขึ้นได้อย่างไร ส่วนข้อเสนองของประธาน คตง. ว่าให้มีกลไกดูแลการใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า ซึ่ง สตง. ได้ดำเนินการแล้วแต่ยังไม่มีความคืบหน้า ประธาน คตง. เสนอให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ และการคลังเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยโดยให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุดได้ รวมถึง กระบวนการในการตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ผ่านกลั่นกรองจากนักบัญชี และนักเศรษฐศาสตร์มาแล้ว เพียงพอต่อการตรวจสอบหรือไม่ และหากผู้ที่ถูกตรวจสอบร้องเรียนว่าไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการจะเป็นธรรมแล้วจะดำเนินการอย่างไร

ในกรณีที่มีการเสนอให้ คตง. วินิจฉัยในชั้นสุดท้าย เมื่อ คตง. ชี้ขาดว่าโครงการที่ตรวจสอบนั้นไม่มีความคุ้มค่าหรือเป็นนโยบายของรัฐมนตรีหรือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะดำเนินการอย่างไรและจะให้มีสภาพบังคับอย่างไร การตรวจสอบของ สตง. ไม่ควรเข้าไปก้าวล่วงอำนาจของรัฐบาลมากเกินไปและควรระวังป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่ง สตง. สามารถร่วมกันหาแนวทางในการดำเนินการระงับป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากนโยบายของรัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ปรากฏว่ามีการกันเงินงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สตง. มีแนวทางในการตรวจสอบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ปัจจุบันเรื่องที่ สตง. ได้มีการตรวจสอบพบความทุจริตและส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบนั้นต้องใช้ระยะเวลาานานเท่าใด รวมถึง สตง. มีความเชื่อมั่นในขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของ สตง. เพียงใด และมีความเห็นอย่างไร หากถูกจำกัดอำนาจในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับ ป.ป.ช. ซึ่งการดำเนินงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องรอมติของ คตง. ก่อน นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวได้นำไปใช้แก้ไขกฎหมายในเรื่องอำนาจของเลขาธิการ ป.ป.ท. ให้มีอำนาจดำเนินงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้เลขาธิการ ป.ป.ท. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยที่ผ่านมาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้เอง โดยหากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้โต้แย้งข้อบัญญัติของประธาน คตง. เพื่อให้มีความเป็นอิสระแต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คตง. แล้วจะทำให้เกิดปัญหาอย่างไรหรือไม่ สตง. มีความเชื่อมั่นหรือไม่ว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคตจะมีความเข้มแข็งที่ไม่ถูกรวบงำได้ รวมทั้ง สตง. มีข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าต้องเคยปฏิบัติหน้าที่ใน สตง. มาก่อนจึงจะเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่ หากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการรักษาประโยชน์ของแผ่นดินได้อย่างเด็ดขาดอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า เรื่องที่ผ่านการกลั่นกรองจาก สตง. แล้วเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. จะพิจารณาเพียงหนึ่งครั้ง นับตั้งแต่วเวลาที่มีการตรวจสอบเรื่องจนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยตัดสินว่ามีความผิดหรือไม่จะใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือน โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถวินิจฉัยได้เองเฉพาะเรื่องที่อยู่ในวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจ หากเกินวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจแล้วจำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. หากกำหนดให้ คตง. ต้องพิจารณาในทุกเรื่องแล้วจะทำให้เรื่องต่างๆ คั่งค้างอยู่ที่ คตง. ได้ กฎหมายว่าด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด แต่มีมุมมองว่าอาจไม่มีการถ่วงดุลอำนาจหรือมีการแทรกแซงได้ จึงกำหนดให้มี คตง. ขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้สังคมได้รับรู้ถึงกระบวนการทำงานของ สตง. ที่เป็นไปอย่างเที่ยงธรรม รวมถึงมีข้อเสนอว่าไม่ควรกำหนดให้มีการแปรญัตติงบประมาณอีกต่อไป เนื่องจากจะเป็นช่องทางให้นักการเมืองร่วมกับข้าราชการประจำหาประโยชน์ได้และควรกำหนดให้ สตง. มีอำนาจยับยั้งโครงการที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่ทำให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่ง สตง. ได้มีการตรวจสอบบางโครงการแล้วพบว่าม็นักการเมืองอยู่เบื้องหลังส่วนเรื่องที่ส่งให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบ มีบางคดีที่ใกล้ขาดอายุความ เจ้าหน้าที่ของ สตง. มีความสามารถและได้รับการฝึกอบรมจากผู้เชี่ยวชาญโดยสามารถเขียนรายงานให้มีลักษณะเป็นคำฟ้องได้ การตรวจสอบการทุจริตทางการเงินของ สตง. จะเป็นการตรวจสอบเอกสารราชการซึ่งเป็นหลักฐานที่มีความชัดเจน โอกาสในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงเกิดขึ้นได้ยาก จึงมีความเชื่อมั่นในการตรวจสอบของ สตง. และสามารถ

กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการของ สตง. โดยให้ขึ้นตรงกับประธาน คตง. หากไม่มีลักษณะให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานหรือรับคำสั่งต่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทุกคนแล้ว ก็ไม่ทำให้เกิดปัญหาใด นอกจากนี้ การปฏิบัติใดที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในฐานะเจ้าพนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นสองเท่าจึงอาจถือเป็นหลักประกันได้ สตง. มีความมุ่งมั่นในเรื่องการรักษาประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญ ปัจจุบันกำหนดอายุของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินอายุ ๖๕ ปี ซึ่งน้อยกว่าอายุของกรรมการ คตง. ที่สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๗๐ ปี เพื่อจูงใจให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็น คตง. แทน หากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากบุคคลภายนอกอาจทำให้การบริหารงานและการตรวจสอบขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการเลือกตรวจสอบหรือไม่ตรวจสอบบุคคลใดแล้ว ในทางปฏิบัติจะนำเรื่องเข้าสู่ คตง. เมื่อมีการทักท้วงจาก คตง. แล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการตรวจสอบทันที โดยกรรมการ คตง. จะสอดส่องว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินละเลยการตรวจสอบหรือไม่ และกรรมการ คตง. สามารถเสนอเรื่องเข้าสู่ คตง. ได้ ส่วนเรื่องคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น มีที่มาจากกฎหมายของ สตง. และมีรูปแบบคล้ายคลึงกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมาจากการแต่งตั้งของ คตง. และมีหน้าที่ในการไต่สวนตรวจสอบตามระเบียบวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้และเสนอให้ คตง. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้ง ในอดีต การพิจารณาเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นไปอย่างล่าช้า แต่ในปัจจุบันได้มี คตง. ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทำให้สามารถเร่งรัดการพิจารณาให้เสร็จสิ้นได้ภายในหนึ่งปี เรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังถือเป็นกระบวนการป้องกันการกระทำผิดทางงบประมาณและการคลังได้ด้วย ในกรณีที่มีผลการตรวจสอบว่าเกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่คุ้มค่าและ คตง. เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบแล้ว สตง. จะมีหนังสือถึงผู้ที่ถูกตรวจสอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่ปัจจุบันคำวินิจฉัยยังไม่มีสภาพบังคับจึงควรกำหนดให้มีสภาพบังคับในการดำเนินวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือให้มีการชดใช้ความเสียหายทางแพ่งได้ ส่วนกระบวนการในการไต่สวนของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาและมีการไต่สวนโดยกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังอย่างน้อยหนึ่งคนว่าการแจ้งข้อกล่าวหาของ สตง. ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจที่รับฟังได้ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีคำวินิจฉัยเบื้องต้นให้ยุติการตรวจสอบและเสนอให้ คตง. พิจารณาอีกครั้ง ส่วนกรณีที่ คตง. วินิจฉัยว่าโครงการใดไม่มีความคุ้มค่าและอาจทำให้เกิดความเสียหายแล้วจะแจ้งให้มีการดำเนินการทางวินัยและทางแพ่งต่อผู้ที่รับผิดชอบโครงการ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ สตง. มีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่อาจทำให้เกิดความเสียหายได้ หากตรวจสอบแล้วเกิดความเสียหายก็ต้องมีสภาพบังคับด้วย เช่น กรณีโครงการรับจำนำข้าว ซึ่ง สตง. ได้ท้วงติงรัฐบาลแล้ว เป็นต้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เจตนากรณีในการจัดตั้ง สตง. เพื่อให้มีความเป็นอิสระ ไม่ให้เกิดการแทรกแซงและให้มีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ซึ่งในการดำเนินงานขององค์กรอิสระอาจมีธรรมชาติที่เป็นลักษณะเป็นการทำงานของฝ่ายบริหารและผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากความเป็นอิสระอาจขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกระบวนการสรรหา ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือเรื่องความเชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาหลักเกณฑ์ร่วมกันในการวัดประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรอิสระได้ อีกทั้งการทำงานขององค์กรอิสระยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานร่วมกับองค์กรอิสระอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐ หากต้องการให้มีการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ควรปรับปรุงการดำเนินงานของ สตง. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและควรร่วมหาแนวทางในการกำหนดหน้าที่ขององค์กรอิสระทุกองค์กรให้ชัดเจนหรือควรมีองค์กรที่จะสามารถตรวจสอบการทำงานของ สตง. หรือให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินการทำงานขององค์กรอิสระว่าเป็นไปตามแผนงานและไม่ถูกครอบงำในการทำงานด้วย จึงขอให้ สตง. ร่วมกันเสนอความเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า การสร้างกลไกมีความสำคัญโดยในระหว่างที่คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ หาก สตง. มีแนวคิดที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงอย่างไรสามารถเสนอต่อคณะกรรมการได้

### ๓.๒ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....

ที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว) โดยเริ่มที่ร่างมาตรา ๖ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้รอการพิจารณาไว้

“มาตรา ๖ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครอง **ประเทศไทย** ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำหรือการวินิจฉัยกรณีใดตามความในวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ก็ได้ แต่สำหรับศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ให้กระทำได้เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีและเมื่อมีมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด”

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเทศไทยเป็นระบบ civil law การค้นหากฎหมายจึงต้องค้นหาจากตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามความในวรรคสองมีความถูกต้อง แต่การกำหนดให้มีการใช้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอาจทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกประเพณีดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัยได้ หากไม่กำหนดไว้ก็จะไม่ทำให้เกิดปัญหาเพื่อเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เองในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติตามความในวรรคแรก

- การพิจารณาเนื้อหาแห่งรัฐธรรมนูญนั้นหากเห็นว่าอาจทำให้เกิดปัญหาขึ้นมา ก็ควรกำหนดวิธีการแก้ไขไว้ ส่วนที่ไม่ได้กำหนดไว้ควรกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา

- เคยเกิดกรณีที่องค์คณะของศาลรัฐธรรมนูญเหลือเพียง ๘ คนและมีความเห็นเป็นสองฝ่ายๆ ละ ๔ คนและไม่มีบทบัญญัติให้ประธานชี้ขาดทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ จึงได้เสนอแนวทางในการหาถ้อยคำที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับจนนำไปสู่คำวินิจฉัยได้แต่ทำให้เกิดปัญหาว่า คำว่า “อาจ” ในคำวินิจฉัยในคดีนั้นถือเป็นการวินิจฉัยหรือคำแนะนำ จึงควรอุดช่องว่างเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว หากออกแบบร่างรัฐธรรมนูญที่ดีก็อาจตัดร่างมาตรานี้ออกไปหรือพิจารณาร่างมาตรานี้ในภายหลังได้

- ควรคงความในวรรคแรกไว้แต่ให้มีเนื้อหาเหมือนกับความในมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพื่อให้ความในวรรคแรกเป็นการอุดช่องว่างของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนความในวรรคสองนั้นรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้มีความพยายามกำหนดให้มีเนื้อหาเช่นนี้ไว้ แต่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ความในวรรคสองมีข้อดีในกรณีที่เกิดปัญหาโดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยได้ จึงควรคงความในวรรคสองไว้

- เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีแต่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยในกรณีที่เกิดปัญหาได้ จึงควรคงความในวรรคแรกไว้ แต่ความในวรรคสองนั้นอาจส่งผลให้องค์กรตามวรรคสองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อขยายขอบเขตอำนาจขององค์กรเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า เนื้อหาตามความในร่างมาตรา ๖ เกิดขึ้นตั้งแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งการบัญญัติหลักการดังกล่าวมีลักษณะสั้น กระชับ เนื่องจากในขณะยกร่างธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ผู้ยกร่างเกรงว่าเนื้อหาอาจไม่ครอบคลุมทุกกรณีจึงบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ ประกอบกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำนวนมาก ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญนี้หากเป็นเรื่องสำคัญที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่หากเรื่องใดไม่สำคัญก็จะบัญญัติรวมไว้เป็นหลักการเดียวกัน แต่รูปแบบการบัญญัติลักษณะดังกล่าวอาจเกิดปัญหาตีความในภายหลังเกี่ยวกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะอาศัยร่างมาตรา ๖ เพื่อตีความลักษณะของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้หรือไม่ ซึ่งผลการตีความอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการได้ ดังนั้น ควรพิจารณาประเด็นนี้อย่างรอบคอบ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความว่า “ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” มีข้อสงสัยว่าในหมวดพระมหากษัตริย์หรือหมวดอื่นใดกำหนดเรื่องประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไว้อย่างครบถ้วนหรือไม่ หากตัดร่างมาตรานี้ออกไปแล้วความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับส่วนอื่นที่ไม่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกำหนดไว้ในกฎหมายที่เป็นประเพณีปฏิบัติจะสูญหายไปหรือไม่ เช่น ประเพณีของประเทศอังกฤษที่มีธรรมเนียมว่ากษัตริย์จะมีพระราชดำรัสในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งอาจถือเป็นประเพณีการปกครองด้วยเช่นกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีดังกล่าวเรียกว่า “ประเพณีปฏิบัติ” ที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา การปฏิบัติที่ผิดไปจากที่เคยปฏิบัติแตกต่างไปจากเดิมอาจเกิดปัญหาทางสังคม แต่ไม่ถือว่าเกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญ สำหรับประเด็นการวินิจฉัยหลักการปฏิบัติที่เป็นประเพณีปฏิบัติตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักการที่เป็นหลักการพื้นฐานไว้ว่า เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบเคียงบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น กรณีมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะมีแนวทางอย่างไร ซึ่งจะต้องนำไปบัญญัติไว้ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญว่า ในการวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญถ้าไม่มีบทกฎหมายบังคับแก่กรณีได้ ให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไปมาเทียบเคียงในการวินิจฉัย แต่ถ้าไม่มีกฎหมายทั่วไปเทียบเคียงได้ให้ใช้ประเพณีการปกครอง หากไม่มีบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแต่บัญญัติให้ไปใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจไม่เหมาะสมในประเด็นการวินิจฉัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแต่ใช้เครื่องมือที่บัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

คณะกรรมการจึงต้องการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญโดยจะนำไปบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะป้องกันปัญหาในอนาคตได้ โดยบัญญัติหลักการไว้ว่า เมื่อไม่มีบทกฎหมายบังคับแก่กรณีใด ให้ใช้หลักกฎหมายทั่วไปนำมาเทียบเคียงในการวินิจฉัย แต่ถ้าไม่มีกฎหมายทั่วไปเทียบเคียงได้ให้ใช้ ประเพณีการปกครองที่ยึดถือสืบต่อกันมานำมาวินิจฉัย ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงควรตัดความในร่างมาตรา ๖ ออกทั้งมาตรา โดยนำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติในหมวดศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เครื่องมือในการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ

- มิกรรมการตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการยังไม่ได้กำหนดกรอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญว่าจะมี โครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องใดบ้าง ประกอบร่างหมวด ๑ บททั่วไป จะบ่งบอกถึงเอกลักษณ์ บางอย่างที่ควรบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ควรมีความชัดเจนประเด็นโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญว่าจะ ประกอบด้วยประเด็นใดบ้าง

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรอบโครงสร้างของร่างรัฐธรรมนูญ องค์ประกอบหลักประกอบด้วย (๑) รูปแบบของรัฐซึ่งรวมถึงสถาบันพระมหากษัตริย์ (๒) หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (๓) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (๔) องค์ประกอบอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสามองคาพยพ เพื่อให้ทราบถึงอำนาจและหน้าที่ควบคุมตรวจสอบถ่วงดุล ระหว่างสามอำนาจ

ส่วนองค์ประกอบย่อย ได้แก่ ส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระ ส่วนที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญของต่างประเทศกำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ประชาชน ปกครองตนเองได้แต่จะปกครองอย่างไรให้ไปบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญของ ประเทศไทย ประเด็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากปัญหาความกังวลของสังคมในเรื่องผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจากการแต่งตั้ง จึงบัญญัติกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น การร่าง รัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ถ้าบัญญัติเนื้อหาหมกตงเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งเกิดจากข้อเรียกร้องของสังคม ความหวาดระแวงและไม่มีมาตรการคุ้มกัน จึงนำไปบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ จะทำให้เกิดปัญหาในการบัญญัติกฎหมายลำดับรองจนไม่สามารถปฏิบัติได้ ดังนั้น ในประเด็น การปกครองท้องถิ่นอาจบัญญัติแต่เฉพาะหลักการสำคัญ ส่วนรายละเอียดให้ไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย ลำดับรอง สำหรับองค์ประกอบสุดท้าย หมวดว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำเป็นต้องพิจารณาว่า จะให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยวิธีใด รวมทั้งบทเฉพาะกาล

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเด็นที่หลายฝ่ายออกมาวิพากษ์วิจารณ์การร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการว่าจะบัญญัติ เรื่องต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสื่อมวลชนให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวอย่างมาก ในการสื่อสารกับ สื่อมวลชนนำเสนอประเด็นว่า คณะกรรมการมีเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติแต่เฉพาะ หลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนนำเสนอข่าวในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนถือเป็นเครื่องมือสื่อสารที่สำคัญ คณะกรรมการพยายามที่จะสื่อสารกับสังคมว่า คณะกรรมการจะปรับเปลี่ยนวิธีการร่างรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยคิด วิธีการและรูปแบบการบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนั้น หากไม่มีการสื่อสารที่ชัดเจนในประเด็นดังกล่าว อย่างเพียงพออาจเป็นอุปสรรคในขั้นตอนสุดท้าย

- ในช่วงเริ่มต้นของการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น สังคมต้องการทราบว่าคณะกรรมการ จะมีวิธีการดำเนินงานในลักษณะอย่างไร การประชุมคณะกรรมการในครั้งนี้ได้เชิญคณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเข้าร่วมประชุม ทำให้เกิดภาพเชิงบวกต่อการทำงานของ คณะกรรมการ แต่ในบางประเด็นคณะกรรมการไม่จำเป็นต้องแก้ปัญหาในอนาคตไว้ แต่ควรเร่งสร้างความ เข้าใจกับสังคม การแถลงข่าวประเด็นหลักการควรให้เป็นหน้าที่ของโฆษกกรรมการ แต่ในเชิงขยายความ ด้านเนื้อหาอาจมอบหมายให้กรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้านเป็นผู้ให้สัมภาษณ์ ต่อสื่อมวลชน จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อภาพลักษณ์การร่างรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น

- ในการแถลงข่าวของโฆษกกรรมการ ได้จัดทำเอกสารแถลงข่าวแจกสื่อมวลชนทุกครั้ง สำหรับ กรณีที่อดีตนักการเมืองตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการว่าจะบัญญัติทุกเรื่องไว้ใน รัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงในเอกสารแถลงข่าวด้วยแล้ว และในการแถลงข่าวทุกครั้ง โฆษกกรรมการได้แถลงต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญว่า คณะกรรมการมีนโยบาย ร่างรัฐธรรมนูญแต่เฉพาะหลักการสำคัญเพื่อให้สั้น กระชับ และไม่ให้เกิดปัญหาที่ต้องตีความในอนาคต จากการประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชนได้มีการ ทหารือในประเด็น โดยจะขอความร่วมมือจากสื่อมวลชนในการนำเสนอข่าว ซึ่งคาดว่าจะได้รับการจัดสรร เวลาออกอากาศของสถานีโทรทัศน์ NBT ใช้เป็นช่องทางในการประชาสัมพันธ์หรือรับฟังความเห็นจาก ประชาชน

- กรณีสื่อมวลชนตั้งประเด็นสอบถามว่าคณะกรรมการได้มีการพิจารณาในเรื่องใดหรือได้ข้อยุติ ในเรื่องใดแล้วบ้าง ในประเด็นดังกล่าวได้ชี้แจงทำความเข้าใจสื่อมวลชนว่า การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้น คณะอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุม เพื่อพิจารณาแต่ไม่สามารถเปิดเผยต่อสื่อมวลชนได้ จึงขอสอบถามว่าคณะกรรมการจะกำหนดแนวทางการ นำเสนอประเด็นต่อสื่อมวลชนอย่างไร

ประธานกรรมการกล่าวว่า การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในประเด็นความคืบหน้าการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ควรเปิดเผยแต่เฉพาะประเด็นสาระสำคัญของแต่ละร่างมาตราว่ามี สาระสำคัญในเรื่องใดบ้าง ไม่ควรเปิดเผยโดยนำร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราให้สื่อมวลชน เช่น การแถลง ชี้แจงหลักการของร่างมาตรา ๖ ควรแถลงชี้แจงในลักษณะว่า การบัญญัติหลักการร่างมาตรา ๖ ดังกล่าว ไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติในอนาคต คณะกรรมการเห็นควรตัดออก แต่เปิดช่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีบทกฎหมายบังคับแก่กรณีได้ โดยให้ใช้ หลักกฎหมายทั่วไปนำมาเทียบเคียงในการวินิจฉัย แต่ถ้าไม่มีกฎหมายทั่วไปเทียบเคียงได้ให้ใช้ประเพณีการ ปกครองที่ยึดถือสืบต่อกันมานำมาวินิจฉัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่า หรือประเด็นที่คณะกรรมการ พิจารณาว่า สมควรเพิ่มความเป็นร่างมาตรา ๔/๑ หรือไม่ ซึ่งขณะนี้ยังไม่สมบูรณ์เนื่องจากต้องพิจารณา บทบัญญัติส่วนอื่นของร่างรัฐธรรมนูญว่ามีบทบัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวแล้วหรือไม่ หรือการนำเสนอ ประเด็นหลักการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการในส่วนสิทธิและเสรีภาพ คณะกรรมการจะให้สิทธิและ เสรีภาพแก่ประชาชนตามแบบธรรมชาติ กล่าวคือ บุคคลทุกคนเมื่อเกิดย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้นทันที การจำกัดสิทธิและเสรีภาพใดจะกระทำได้ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติห้ามเท่านั้น แต่การจำกัด สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อรัฐธรรมนูญ ไม่กำหนดห้าม การออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นไม่เกิด ภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ เป็นต้น ทั้งนี้ การแถลงข่าวของโฆษกกรรมการควรใช้ถ้อยคำภาษา ที่เข้าใจง่ายเพื่อสร้างความเข้าใจให้ประชาชนและสื่อมวลชน

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- กรณีสื่อมวลชนขอสัมภาษณ์คณะกรรมการในประเด็นต่างๆ กรรมการท่านใดมีความเชี่ยวชาญในเรื่องใดอาจให้สัมภาษณ์ในประเด็นที่ตนมีความเชี่ยวชาญได้ แต่การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในหลักการควรเป็นหน้าที่ของโฆษกกรรมการจะเหมาะสมกว่า

- ประเด็นรูปแบบการยกเว้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่สั้นและกระชับ และประเด็นในหมวด ๓ ที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ที่คณะอนุกรรมการยกเว้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนำเสนอ มิได้บัญญัติสาระสำคัญตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ครบทุกประเด็น อาจทำให้สังคมเข้าใจผิดว่าคณะกรรมการตัดสิทธิและเสรีภาพบางประการออกจากร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการควรต้องอธิบายเพื่อสร้างความเข้าใจต่อสังคม หลายเรื่องที่บัญญัติแตกต่างจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะต้องอธิบายตามหลักการที่ระบุในร่างมาตรา ๔/๑ ว่า สิทธิและเสรีภาพใดรัฐธรรมนูญไม่ห้ามสามารถกระทำได้หมด โดยร่างมาตรา ๔/๑ เป็นหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพถ้าไม่มีกฎหมายห้ามก็สามารถดำเนินการได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นที่ที่ประชุมหารือดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุผลหนึ่งที่ไม่ควรให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราต่อสื่อมวลชน เพราะร่างมาตรา ๔/๑ ออกแบบไว้เพื่อต่อยอดกับประเด็นที่จะไปบัญญัติภายในรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพครบถ้วนในทุกประเด็นเพียงแต่ปรับเปลี่ยนวิธีการบัญญัติใหม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ประเด็นที่สังคมสนใจหากไม่บัญญัติไว้แล้ว คณะกรรมการจะต้องเสียเวลาอธิบายมาก การคงหลักการบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเกิดผลดีมากกว่า เช่น ร่างมาตรา ๒๘ ได้ตัดประเด็นชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน คณะกรรมการจะต้องอธิบายสร้างความเข้าใจว่าเหตุใดจึงปรับแก้ประเด็นดังกล่าวหรือบทบัญญัติในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากคงวิธีการบัญญัติในส่วนของการปกครองท้องถิ่นไว้ตามเดิม เพื่อเป็นการรับรองหลักประกันที่มั่นคงให้แก่การปกครองท้องถิ่น การบัญญัติแบบสั้นอาจทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีการตัดสาระสำคัญที่ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อร่างรัฐธรรมนูญในขั้นตอนการออกเสียงประชามติ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นกำลังสำคัญในการรณรงค์ในขั้นตอนการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าท้องถิ่นพอใจอาจช่วยสนับสนุนในการสร้างความเข้าใจให้ประชาชน

- ประเด็นโครงสร้างของรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการได้จัดทำตารางเปรียบเทียบโครงสร้างของรัฐธรรมนูญประเทศนำเสนอที่ประชุมประกอบด้วย รัฐธรรมนูญประเทศนอร์เวย์ ประเทศเบลเยียม ประเทศสวีเดน ประเทศสเปน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศมาเลเซีย เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปแต่ละประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาการเหยียดผิว แต่ประเทศไทยไม่มีปัญหาในลักษณะดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น การไม่บัญญัติสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญของต่างประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญไม่เป็นสากลแต่อย่างใด เนื่องจากประเด็นดังกล่าวไม่เป็นปัญหาของประเทศไทยจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติให้ตัดร่างมาตรา ๖ ออกทั้งมาตรา

**หมวด ๒ พระมหากษัตริย์**

“หมวด ๒

พระมหากษัตริย์”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบชื่อหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ โดยไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๗**

“มาตรา ๗ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๗ โดยไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๘**

“มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๘ โดยไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๙**

“มาตรา ๙ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่งจอมทัพไทย”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๙ โดยไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๑๐**

“มาตรา ๑๐ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนารัฐันดรศักดิ์และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๐ โดยไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๑๑**

“มาตรา ๑๑ พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและทรงแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานองคมนตรีคนหนึ่งและองคมนตรีอื่นอีกไม่เกินสิบแปดคนประกอบเป็นคณะองคมนตรี

คณะองคมนตรีมีหน้าที่ถวายความเห็นต่อพระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวง  
ที่พระมหากษัตริย์ทรงปรึกษา และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๑ โดยไม่มีการแก้ไข

#### **มาตรา ๑๒**

“มาตรา ๑๒ การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตาม  
พระราชอัธยาศัย

ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรีหรือให้  
ประธานองคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งองคมนตรีอื่นหรือให้  
องคมนตรีอื่นพ้นจากตำแหน่ง”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๒ โดยไม่มีการแก้ไข

#### **มาตรา ๑๓**

“มาตรา ๑๓ องคมนตรีต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ  
การเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการ  
ศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้าราชการ  
ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือสมาชิก หรือเจ้าหน้าที่ของ  
พรรคการเมือง และต้องไม่แสดงการฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใด ๆ”

**ประเด็นการพิจารณา**

ประธานกรรมการกล่าวว่า ความที่บัญญัติในร่างมาตรา ๑๓ เป็นการยกเว้นบทบัญญัติ  
โดยตั้งสมมุติฐานการกำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ ดังที่ปรากฏในร่างมาตรานี้ หากร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับนี้ตัดองค์กรอิสระออก ก็จะต้องพิจารณาทบทวนปรับแก้ไขในร่างมาตรานี้ด้วย

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- ความในร่างมาตรา ๑๓ ที่กำหนดห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
สมาชิกวุฒิสภา กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการ  
ศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการ  
ตรวจเงินแผ่นดิน ควรปรับใช้เป็นการว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่สั้น กระชับ เพื่อรองรับ  
กรณีมีการเพิ่มหรือยกเลิกองค์กรใดในอนาคตไม่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

- ตั้งข้อสังเกตว่า การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีเป็นพระราชอำนาจ เหตุใดความในร่างมาตรา ๑๓  
จึงต้องกำหนดห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งต่างๆ

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุผลที่ต้องบัญญัติหลักการในร่างมาตรา ๑๓ มีเจตนารมณ์  
เพื่อกำหนดให้องคมนตรีซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่ดำรงตำแหน่งในองค์กร

ทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน และไม่ต้องการให้รองคมนตรีอยู่ในฐานะที่บุคคลใดจะสั่งได้ เนื่องจากการดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดใน ร่างมาตรา ๑๓ การปฏิบัติหน้าที่บางประการอาจอยู่ภายใต้การสั่งการของผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรนั้น

ส่วนเหตุผลที่ไม่ใช้คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เนื่องจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร คำนามที่ใช้เรียกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ แตกต่างกันไป เช่น ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้คำว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา แต่บางองค์กรใช้คำว่า “กรรมการ” หรือ “ผู้ว่าการ” หรือ “ตุลาการ” เป็นต้น ดังนั้น จึงใช้คำรวมไม่ได้ แต่ความในร่างมาตรา ๑๓ ที่ใช้คำรวมคือ “เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ” แต่คำดังกล่าว ไม่สามารถใช้เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้ เนื่องจากบางตำแหน่งแม้มี ฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่การปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นอิสระ

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- บทบัญญัติในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ซึ่งคณะอนุกรรมการยกร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ นำเสนอ เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบการ ออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนั้น ในหลักการของการพิจารณาหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ไม่ควร ปรับแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

- ข้อห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามที่กำหนดในร่างมาตรา ๑๓ ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ได้ห้ามการดำรงตำแหน่งในภาคธุรกิจ เช่น กรรมการในบริษัท หรือผู้จัดการห้างหุ้นส่วน เป็นต้น

- ตั้งข้อสังเกตความในร่างมาตรา ๑๓ ในสองประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง ไม่มีความว่า “ผู้พิพากษา” อาจตีความว่าตำแหน่งผู้พิพากษาอยู่ในความหมายของคำว่า “ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินประจำ” ใช่หรือไม่ ประเด็นที่สอง ความว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” และความว่า “ตุลาการ ศาลปกครอง” ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินประจำ เหตุใดจึงบัญญัติแทรกอยู่ในระหว่าง ตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีความหมายแตกต่างจากการบัญญัติกฎหมายอื่นหรือไม่

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุผลที่ไม่ห้ามองคมนตรีดำรงตำแหน่งในภาคธุรกิจ เนื่องจากเป็นสิทธิ ขั้นพื้นฐานของบุคคลในการประกอบอาชีพ แต่ในทางปฏิบัติต้ององคมนตรีจะดำรงตำแหน่งใดนอกเหนือจาก ตำแหน่งองคมนตรีจะต้องขอพระบรมราชานุญาต

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๓ โดยไม่มีการแก้ไข

**มาตรา ๑๔**

“มาตรา ๑๔ ก่อนเข้ารับหน้าที่ องคมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อ พระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๑๔ โดยไม่มีการแก้ไข







และอยู่ในระหว่างที่ไม่มีประธานองคมนตรีหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะองคมนตรีที่เหลืออยู่ เลือกองคมนตรีคนหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประธานองคมนตรี หรือปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่งหรือ วรรคสอง หรือตามมาตรา ๒๓ วรรคสาม แล้วแต่กรณี”

**ประเด็นการพิจารณา** ไม่มี

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติเห็นชอบร่างมาตรา ๒๔ โดยไม่มีการแก้ไข

#### **มาตรา ๒๕**

“มาตรา ๒๕ การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้แทนพระองค์ก็ได้”

**ประเด็นการพิจารณา**

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการของร่างมาตรา ๒๕ เป็นหลักการที่บัญญัติเช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- หลักการของร่างมาตรา ๒๕ เป็นหลักการที่นำมาจากมาตรา ๑๙ วรรคหกของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

- ตั้งข้อสังเกต ร่างมาตรา ๒๕ ที่คณะอนุกรรมการร่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเสนอใช้ความว่า “หรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้” แต่ร่างมาตรา ๒๖ ของร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมการ) ใช้ความว่า “หรือผู้แทนพระองค์ ก็ได้”

- ตั้งข้อสังเกต กรณีพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อผู้แทน พระองค์นั้น ความหมายของคำว่า “ผู้แทนพระองค์” อาจมิใช่เชื่อพระวงศ์หรือมีฐานันดรศักดิ์ก็ได้ ดังนั้น การใช้ความว่า “ถวายสัตย์ปฏิญาณ” อาจไม่ถูกต้อง

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ถวายสัตย์ ปฏิญาณต่อผู้แทนพระองค์นั้น แม้ผู้แทนพระองค์จะมีใช่เชื่อพระวงศ์หรือมีฐานันดรศักดิ์ก็ตาม ถือว่าเป็นการ ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กระทำต่อหน้าผู้แทนพระองค์

**มติที่ประชุม**

คณะกรรมการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๕ เป็นดังนี้

“มาตรา ๒๕ การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือต่อ ผู้แทนพระองค์ก็ได้”

#### **ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ**

๔.๑ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการศึกษาโครงสร้างฝ่ายนิติ บัญญัติ ดังนี้

๑) นายประธาน จุฬารोजनाมนตรี เป็นอนุกรรมการ

๒) นายเจริญ โทณะวณิก เป็นอนุกรรมการ

๔.๒ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมในคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

๑) นางณปภัช โพธิทัต เป็นอนุกรรมการ

๒) นางสาวสุรณี ผลทวี เป็นอนุกรรมการ

๓) นางสาวโสมาอุษา บุรณะเหตุ เป็นอนุกรรมการ

๔) ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ เป็นอนุกรรมการ

๕) ผู้แทนสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการ

๔.๓ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง ขอเสนอตนร่วมเป็นคณะทำงานศึกษาเรื่องการสร้างความปรองดอง ที่ประชุมเห็นชอบ

อนึ่ง ที่ประชุมมีฉันทานุมัติว่า เรื่องการเสนอตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติมนั้น หากคณะอนุกรรมการชุดใดประสงค์จะเสนอตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติม ให้เสนอรายชื่อต่อประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อลงนามแต่งตั้งเพิ่มเติม โดยไม่ต้องนำเสนอต่อที่ประชุมกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอีก

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

#### เลิกประชุมเวลา ๑๘.๐๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์