

- | | |
|------------------------------------|---------------|
| ๔. นาสมพล พันธุ์มณี | (ลาการประชุม) |
| ๕. นายสาธิต ชาญเชาวน์กุล | (ลาการประชุม) |
| ๖. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิ้มสกุล | (ลาการประชุม) |
| ๗. พลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์ | (ลาการประชุม) |

ที่ปรึกษาภคิตติมศักดิ์ผู้มาประชุม ดังนี้

๑. นายธวัชชัย เกียรติกวานกุล
๒. นายประสันท์ เชื้อพานิช

ผู้เข้าร่วมประชุม ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. นายภัทรวิทย์ อบสุวรรณ
๒. นางเจนสิรินทร์ คงปาง
๓. นายศุภกิจ มีอุไร

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
ผู้อำนวยการกองคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

- นายเนติลักษณ์ นีระพล

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- นายภาคภูมิ รุจิขจรเดช

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

- นางสาวนันทน์ณภัส บางต่าย

นิติกรชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- นายกฤษณะ ยอดสุวรรณ

นิติกรปฏิบัติการ

กลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ คือ

- นายสุริยา อุ้นคำ

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิวิสามัญ ๔

สำนักกรรมการ ๒

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ บอร์ดประชุม พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้กล่าวเปิดการประชุม และดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ สรุปได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

- ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำแนวทางการพิจารณามาตราที่รอการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ปรากฏในแฟ้มสีดำ เอกสารหมายเลข ๔

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมได้พิจารณารับรองบันทึกการประชุม จำนวน ๒ ครั้ง ดังนี้

๒.๑ บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐

- ที่ประชุมมีมติรับรองโดยมีการแก้ไขคำผิดเล็กน้อย

๒.๒ รับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๖ วันจันทร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐

- ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ยกเว้นหน้าที่ ๑๖ เป็นต้นไป มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการรับไปทำการแก้ไขปรับปรุงใหม่ แล้วนำมารับรองในการประชุมครั้งต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องสืบเนื่อง

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

๔.๑ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว

บทเฉพาะกาล

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๐๗

รอการพิจารณา

(การดำรงตำแหน่งต่อไปของ คตง. ตามบทเฉพาะกาล)

มีประเด็นการอภิปราย

ฝ่ายเลขานุการ นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ด้วยมาตรา ๑๐๗ มีหมายเหตุแนบท้ายมาว่า “ร่างนี้อยู่ในสมมติฐานว่าในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ การสรรหาและแต่งตั้งได้ดำเนินการไปเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในกรณีที่ยังไม่แล้วเสร็จ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจำเป็นต้องแก้ไขบทเฉพาะกาลนี้ให้สอดคล้องกัน”

ดังนั้น ในมาตรานี้ต้องมีความชัดเจนว่า ในการสรรหา คตง. ตามคำสั่ง คสช. ดำเนินการถึงขั้นตอนใดแล้ว โดยขณะนี้ได้รับทราบข้อมูลจากสำนักกำกับและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสรรหาว่า เรื่องอยู่ในระหว่างรอโปรดเกล้าฯ

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนว่า ทั้งมาตรา ๑๐๗ และ มาตรา ๑๐๘ มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ อยู่บนสมมุติฐานว่าการสรรหายังไม่แล้วเสร็จ ซึ่งเท่ากับว่า เหตุการณ์ในอนาคตไม่ทราบว่าจะเป็นอย่างใด ดังนั้น จึงขอหารือที่ประชุมเพื่อมอบให้ผู้แทน กรธ. ได้ทำการยกร่างในอีกรูปแบบหนึ่ง หากสถานการณ์นั้น ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไป

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณามาตรา ๑๐๗ ไว้ และมอบหมายให้นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ รับผิดชอบยกร่างเตรียมการไว้หากมีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

มาตรา ๑๐๘

รอการพิจารณา

(การดำรงตำแหน่งต่อไปของผู้ว่าการตามบทเฉพาะกาล)

มีประเด็นการอภิปราย

ฝ่ายเลขานุการ เรียนต่อที่ประชุมว่า ในหมายเหตุของมาตรา ๑๐๘ แจ้งไว้ว่า “ร่างนี้อยู่บนสมมุติฐานว่าในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่แล้วเสร็จ และยังมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการอยู่หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติจำเป็นต้องแก้ไขบทเฉพาะกาลนี้ให้สอดคล้องกันด้วย”

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณามาตรา ๑๐๘ ไว้ และมอบหมายให้นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ รับผิดชอบยกร่างเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสถานการณ์ที่อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

มาตรา ๑๐๙

รอการพิจารณา

มติที่ประชุม เนื่องจากได้มีการรอการพิจารณา หมวด ๔ เกี่ยวกับชื่อของสำนักงานไว้ที่ประชุมจึงมีมติให้รอการพิจารณามาตรา ๑๐๙ ไว้เช่นกัน

มาตรา ๑๑๐

รอการพิจารณา

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติ ดังนี้

๑) เนื่องจากได้มีการรอการพิจารณา หมวด ๔ เกี่ยวกับชื่อของสำนักงานไว้ ในมาตรา ๑๑๐ จึงต้องรอการพิจารณาไว้เช่นกัน

๒) เห็นชอบให้ นายรณภพ ปัทมะดิษ กรรมการวิสามัญ ตั้งข้อสังเกตในรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์อื่นใดของข้าราชการหรือบุคลากรของ สตง. ที่ได้รับอยู่เดิม ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรานี้ข้อความตอนท้ายบัญญัติว่า “...เว้นแต่จะมีระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” จึงจะให้ตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ระเบียบที่

จะออกใหม่นั้นจะต้องไม่ไปกระทบสิทธิของข้าราชการหรือบุคลากรของ สตง. ที่มีอยู่เดิม เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นและชัดเจนยิ่งขึ้น

มาตรา ๑๑๑

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๑๑๒

ไม่มีการแก้ไข

(ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่ง ให้มีผลบังคับใช้ต่อไป)

มีประเด็นการอภิปราย

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนหารือว่า เนื่องจากได้เคยมีคำสั่ง คสช. ว่า ในกรณีที่ คตง. มีไม่ครบ ๕ คน ก็ให้เป็นอำนาจผู้ว่าการในการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ แทนได้ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๑๒ บัญญัติให้ใช้เสมือนเป็นระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการในมาตรา ๑๑๓ ก็บัญญัติว่า ให้ถือว่าการดำเนินการนั้น ๆ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งถ้าหากเกิดกรณีว่า ผู้ว่าการ หรือ คตง. จะทำการยกเลิกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ เหล่านั้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจตามคำสั่ง คสช.

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า โดยปกติระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ หากเป็นอำนาจของ คตง. ก็จะเป็นอำนาจของ คตง. ในการออก และหากเป็นอำนาจของผู้ว่าการ ผู้ว่าการก็ต้องเป็นผู้ออก แต่โดยคำสั่ง คสช. ที่ออกมาที่กำหนดว่า ในกรณีที่ คตง. มีจำนวนไม่ถึง ๕ คน ก็ให้ผู้ว่าการทำหน้าที่แทน แต่อย่างไรก็ตามก็ถือว่าเป็นการออกภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของ คตง. และเสมือนเป็นการออกโดย คตง. จึงต้องนำมากำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับให้ใช้ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนประเด็นที่ว่าจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับองค์กรผู้ที่มีอำนาจ ซึ่งหากเห็นว่าไม่เหมาะสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกก็สามารถทำได้ ประกอบกับมาตรา ๓ บัญญัติให้บรรดาคำสั่ง คสช. ให้สิ้นผลไปด้วย การดำเนินการใด ๆ ต่อไปในอนาคตจึงต้องถือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ มาตรานี้เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับการกระทำและให้เกิดความต่อเนื่องเท่านั้น

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้คงมาตรา ๑๑๒ ไว้ตามร่างเดิม

มาตรา ๑๑๓

ไม่มีการแก้ไข

(การดำเนินการที่ได้ดำเนินการไว้ก่อน พ.ร.บ. นี้ ให้ถือว่าการนั้นเป็นการดำเนินการตาม

พ.ร.บ. นี้)

มีประเด็นการอภิปราย

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนหารือว่า จากการชี้แจงในมาตราก่อนนี้ ซึ่งยังสงสัยอยู่ว่า ในกรณีที่ คสช. ใช้อำนาจตามมาตรา ๔๔ ออกคำสั่งให้ผู้ว่าการใช้อำนาจทั้ง ๓ อำนาจได้ (อำนาจผู้ว่าการ อำนาจประธาน คตง. และอำนาจ คตง.) และได้ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งในมาตรานี้ก็ได้รับความถูกต้องว่า ถือเป็นกรดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่มีมาตราใดเลยที่บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าการใช้ทั้ง ๓ อำนาจดังกล่าว แล้วจะดำเนินการอย่างไร ให้เกิดความชัดเจน ไม่ต้องไปตีความในภายหลังให้เกิดปัญหาอีก

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ในมาตรานี้จะมีด้วยกัน ๒ เรื่อง คือ สิ่งที่ทำดำเนินการไปแล้วก่อนหน้านี้ก็ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งหากเป็นการใช้อำนาจตามช่องทางใดก็ต้องจัดให้อยู่ในช่องทางนั้น คือ ถ้าเป็นการใช้อำนาจแทน คตง. ก็จัดให้อยู่ในช่องอำนาจของ คตง. หากเป็นช่องของผู้ว่าก็จัดให้อยู่ในช่องอำนาจของผู้ว่าการ หรือช่องของสำนักงานก็จัดให้อยู่ในช่องอำนาจของสำนักงาน แล้วก็ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ กับกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับแล้วการดำเนินการต่อไปในอนาคตก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น หากเป็นกรณีที่ผู้ว่าการใช้อำนาจแทน คตง. เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้วก็ต้องจัดให้อยู่ในช่องอำนาจของ คตง. การดำเนินการต่อไปในอนาคตหาก คตง. เห็นว่า ควรแก้ไขปรับปรุง หรือตราขึ้นใหม่ก็สามารถดำเนินการได้

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนเพิ่มเติมว่า ถ้าหากกรณีการออกคำสั่งนั้นเป็นการออกคำสั่งที่ซ้ำกันหลายอำนาจในคน ๆ เดียว แล้วจะจัดลงช่องทางในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่เกิดกรณีซ้ำกันได้ เพราะมีการจัดแบ่งอำนาจกันชัดเจน เช่น คตง. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานในการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการมีอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ก็จัดลงในช่องทางของแต่ละอำนาจ เดิมที่เห็นว่าอาจจะใช้อำนาจซ้อนกันเนื่องจากผู้ว่าการใช้อำนาจซ้อนกันทั้งอำนาจผู้ว่าการและอำนาจ คตง. แต่เมื่อมาเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วก็ต้องจัดให้ลงตามช่องทางให้ถูกต้อง

มติที่ประชุม ที่ประชุมพิจารณาแล้วมีมติให้คงมาตรา ๑๑๓ ไว้ตามร่างเดิม

มาตรา ๑๑๔

ไม่มีการแก้ไข

- พิจารณาจบรายมาตรา

๔.๒ พิจารณาทบทวนมาตราที่รอการพิจารณาไว้

คำปรารภ	รอการพิจารณา (ต่อ)
มาตรา ๔	รอการพิจารณา (ต่อ)
มาตรา ๗	รอการพิจารณา (ต่อ) เพื่อรับฟังข้อสังเกตจาก สำนักงาน ป.ป.ช.
มาตรา ๓๑	รอการพิจารณาเพื่อลงมติ

มีประเด็นการอภิปราย

ประเด็นที่ ๑ คำจำกัดความหรือขอบเขตของคำว่า “ความเป็นอิสระ”

นายกล้าณรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนหาหรือว่า หากคำจำกัดความของคำว่า “ความเป็นอิสระ” ตามที่ นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย ได้อธิบายภายหลังจากการนำไปหารือกับ กรธ. โดยปรากฏในบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๔ นั้น ก็เคยตั้งคำถามไว้ว่า เมื่อปรากฏกรณีมีข่าวทางสื่อมวลชนต่าง ๆ ว่า หน่วยงานนั้นควรที่จะต้องเข้าไปตรวจสอบ แต่ปรากฏว่า สตง. ก็ไม่เข้าไปตรวจสอบกรณีเช่นนี้ คตง. จะสามารถสั่งให้ผู้ว่าการดำเนินการได้หรือไม่

นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ เรียนว่า คตง. คงไม่สามารถไปสั่งให้ผู้ว่าการดำเนินการเช่นนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ว่าการรู้อยู่แล้วว่าหน่วยงานนั้นมีการทุจริตชัดเจน แต่ก็ยังไม่เข้าไปตรวจสอบ กรณีนี้จะอยู่ในมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่ง คตง. มีอำนาจที่จะไปกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการตรวจสอบได้ และถ้าผู้ว่าการไม่ดำเนินการตามก็จะถือว่าผู้ว่าการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์มาตรฐาน และมีสภาพบังคับที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว

นายกล้าณรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนว่า ความในมาตรา ๓๑ ในคำว่า “ต้องไม่มีผลให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ให้เข้าตรวจหน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง” ซึ่งเห็นว่า อาจเกิดปัญหาได้หากบัญญัติไว้เช่นนี้ เพราะในบางครั้งอาจมีข่าวปรากฏออกมาว่ามีการทุจริตหรือมีการเบิกจ่ายงบประมาณมิชอบ แต่ทาง สตง. ก็ยังไม่ได้เข้าไปตรวจสอบเมื่อ คตง. ทราบก็ต้องการจะให้หน่วยตรวจสอบเข้าไปดำเนินการ ซึ่งหากเป็นการสั่งการก็จะกลายเป็นว่าขัดกับมาตรา ๓๑ ทันทที และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้อยคำในตอนท้ายที่ว่า “หรือมีผลให้ผู้ว่าการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่” ก็ยังเป็นความหมายที่กว้างมาก จึงได้ตั้งเป็นประเด็นไว้ในการประชุมครั้งก่อน

นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ กล่าวหาว่า อย่างที่นำเรียนแล้วว่า การจะทำการตรวจสอบในเรื่องใดก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของการตรวจสอบ ซึ่งจะกว้างหรือแคบอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับ คตง. ที่จะเป็นผู้กำหนด การบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ คตง. มีอำนาจเหนือกว่าผู้ว่าการจึงต้องกำหนดกรอบไว้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ ได้กล่าวว่า จากการอภิปรายข้างต้นจะมีอยู่ ๒ ประการ คือ ประเด็นที่หน่วยงานนั้นมีข่าวปรากฏออกมาว่า มีการใช้จ่ายงบประมาณไปในทางที่ไม่ถูกต้อง และไม่ได้อยู่ในแผนการตรวจประจำปี หาก คตง. ต้องการให้ผู้ว่าการเข้าไปตรวจสอบ จะกระทำหรือไม่ ซึ่งนายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย ได้นำเรียนแล้วว่า ไม่สามารถไปสั่งการได้ เพราะจะกลายเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระ แต่ก็ขึ้นกับหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินของ คตง. ที่จะเป็นผู้กำหนด จึงขอสอบถามว่า ในปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ใดหรือไม่ที่จะให้ สตง. ดำเนินการในส่วนนี้

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า โดยปกติ คตง. จะมีการประชุมแล้วมอบหมายให้สำนักงานรับไปดำเนินการหรือหากมีกรณีเรื่องร้องเรียนหรือเป็นเรื่องที่ส่งไปจากรัฐสภา คตง. ก็จะมีการพิจารณาแล้วมอบหมายให้สำนักงานไปดำเนินการ

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ กล่าวว่า แสดงว่าในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในเรื่องนี้ ขึ้นอยู่กับการประชุมของ คตง. และในฐานะที่ผู้ว่าการต้องเข้าร่วมประชุมด้วยก็ต้องรับไปดำเนินการ ซึ่งที่ผ่านมาก็ไม่เป็นปัญหา แต่หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว จะกลายเป็นปัญหาหรือไม่ คตง. จะทำการประชุมแล้วมอบหมายให้ผู้ว่าไปดำเนินการแบบเดิมจะกระทำหรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า เป็นการบัญญัติเพื่อให้เห็นภาพในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการ การกำกับก็คือ การที่จะไม่เข้าไปควบคุมหรือสั่งการ แต่เป็นการกำกับดูว่าได้มีการปฏิบัติภายใต้หน้าที่หรืออำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ส่วนความในมาตรา ๓๑ เป็นการบัญญัติรองรับความเป็นอิสระของผู้ว่าการ แต่หากการประชุม คตง. ได้ข้อมูลอะไรเพิ่มเติม และหากเห็นว่าน่าจะไม่ชอบหรือก่อให้เกิดความเสียหาย คตง. ก็สามารถแจ้งไปยังผู้ว่าการได้ เป็นการประสานความร่วมมือ ซึ่งไม่ขัดกับความเป็นอิสระ คตง. สามารถทำได้ ความในมาตรา ๓๑ เป็นเพียงการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ และรองรับภารกิจของ คตง. และผู้ว่าการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ เรียนหรือว่า หากเป็นตามที่อภิปรายข้างต้น คตง. ยังสามารถที่จะประชุมและสั่งความเห็นไปให้ผู้ว่าดำเนินการได้ เพียงแต่ห้ามออกเป็นคำสั่งให้ปฏิบัติเท่านั้น

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา สอบถามว่า เพื่อความชัดเจน ถ้าหาก คตง. แจ้งไปยังผู้ว่าการหรือสำนักงานให้พิจารณาดำเนินการตรวจสอบ เช่นนี้จะถือว่าก้าวล่วงความเป็นอิสระหรือไม่

นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า ในกรณีที่แจ้งและไม่เป็นคำสั่งดุลพินิจยังอยู่ที่ผู้ว่าการว่าจะทำการตรวจสอบหรือไม่ ไม่ถือว่าเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระ เพราะผู้ว่าการยังมีอิสระที่จะตัดสินใจ

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้สอบถามอีกว่า ถ้าหาก คตง. มีความเห็นพร้อมกันทั้งหมดว่าควรจะดำเนินการ แต่ผู้ว่าการไม่ดำเนินการจะอย่างไร

นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ก็จะเข้าไปสู่หลักในเรื่องของหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ได้นำเรียนแต่ตอนต้น คือ หาก คตง. แจ้งและมีหลักฐานชัดเจนแล้ว แต่ผู้ว่าการยังเพิกเฉย คตง. ก็สามารถดำเนินการโดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ และใช้มาตรการตามที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจไว้ได้

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนว่า ในเรื่องของการมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนนั้น คตง. จะต้องมีคนเข้าไปช่วยเหลือ นั่นก็คือสำนักงาน แต่ขั้นตอนที่เรียนหาเรื่องนี้คือขั้นตอนที่เห็นว่าควรจะต้องเข้าไปตรวจสอบ จะทำอย่างไรให้เกิดความร่วมมือที่กลมกลืนกันระหว่างผู้ว่าการ กับ คตง.

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า สำนักงานก็เป็นหน่วยธุรการของคตง. ด้วยเช่นกัน หาก คตง. ต้องการจะให้สำนักงานดำเนินการในเรื่องใดก็สามารถให้สำนักงานทำการรวบรวมให้ได้ และหาก คตง. พิจารณาแล้วว่าเชื่อว่าจะเป็นเช่นนั้น ก็สามารถมีมติแจ้งไปยังผู้ว่าการให้ดำเนินการต่อไปได้

ส่วนคำว่า “ความเป็นอิสระ” ในที่นี้ก็คือ การไม่ไปสั่งการให้กระทำหรือไม่กระทำใด ๆ โดยที่ไม่อยู่ในนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน และกระทบต่อการตัดสินใจในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง มาตรา ๓๑ ได้วางหลักการไว้เพียงเท่านี้ ส่วนวิธีการทำงาน การประสานงานให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันนั้น ยังเป็นไปโดยปกติที่สามารถกระทำได้

ประเด็นที่ ๒ พิจารณาข้อเสนอของนายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการวิสามัญ

ข้อเสนอ นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการวิสามัญ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑ ดังนี้

“มาตรา ๓๑ การวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องไม่มีผลให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งผู้ว่าฯ หรือหัวหน้าให้เข้าตรวจสอบหรือรับตรวจสอบใดหน่วยหนึ่ง หรือตามมาตรา ๒๗ (๑) และ (๒) หากผู้ว่าการเห็นว่านโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อหน่วยรับตรวจ หรือทำให้มีการตรวจสอบใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการ หรือมีผลให้ผู้ว่าการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ว่าการจะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนก็ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าฯ เห็นว่านโยบายหรือข้อบังคับหรือคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการที่คณะกรรมการกำหนดไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าฯ จะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนก็ได้

มติของคณะกรรมการในการพิจารณาทบทวนตามวรรคสองหนึ่งให้เป็นที่สิ้นสุด เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่านโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวมีผลให้ผู้ว่าการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าการมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป”

การอภิปราย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง เป็นการวางหลักเกี่ยวกับการวางนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจของ คตง. โดยนอกจากมาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ แล้ว จะต้องไม่มีเหตุต่าง ๆ ที่กำหนดในวรรคหนึ่งซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการ

ส่วนกรณีตามวรรคสอง เป็นการบัญญัติในเชิงย้อนกลับว่า ในฐานะที่ผู้ว่าการเป็นผู้ปฏิบัติและต้องรับผิดชอบต่อ คตง. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๓ ก็ให้ผู้ว่าการแสดงความคิดเห็นว่านโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานไม่สอดคล้องกับวรรคหนึ่งได้

ทั้งนี้ หากเกิดกรณีที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกันเกิดขึ้น กรณีนี้จะสะท้อนให้เห็นถึง คำว่า “ความเป็นอิสระ” เพราะ คตง. ก็ต้องกำกับการทำหน้าที่ของผู้ว่าการให้เป็นไปตามนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนผู้ว่าการก็ต้องยืนยันว่าตนเองปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินอย่างมีอิสระ ฉะนั้น หากกระทบกับความเป็นอิสระผู้ว่าการก็สามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ในทางกลับกันหากผู้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน คตง. ก็สามารถมีมติให้ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกันในตัวอยู่แล้ว

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ สอบถามว่า หากพิจารณาตามที่นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ เสนอ แล้วหลักการยังคงเหมือนเดิม แต่จะปรับเปลี่ยนวิธีการบัญญัติใหม่ กรธ. จะมีความเห็นอย่างไรหรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ดังที่นำเรียนไปตอนต้นว่า มาตรา ๓๑ เป็นการวางหลักเพื่อรองรับทั้งสองฝ่ายคือทั้ง คตง. และผู้ว่าการให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอน แต่หากเป็นการบัญญัติตามที่เสนอก็อาจพิจารณาได้ว่าผู้ว่าการจะกลายเป็นผู้ไปจ้องจับผิด คตง.

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ เรียนว่า ในหลักการยังคงเหมือนเดิม เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบการบัญญัติใหม่เท่านั้น

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ กล่าวว่า หากหลักการยังคงเดิม แต่เปลี่ยนรูปแบบวิธีการบัญญัติ ฉะนั้น เหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติมตรงนี้จะใช้เหตุผลในการอธิบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างไร

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ เรียนว่า ความเป็นอิสระของ คตง. รับรองโดยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่จะร่างอะไรมาจำกัดความเป็นอิสระของ คตง. น่าจะไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจต้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะในวรรคสามยังเปิดโอกาสให้ผู้ว่าการสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ เรียนหาหรือว่า หากเป็นไปตามที่อภิปรายข้างต้น แสดงว่าหลักการที่เสนอใหม่จะแตกต่างจากร่างเดิม ด้วยเหตุผลว่าตามร่างเดิมจำกัดความเป็นอิสระของ คตง. แต่ร่างใหม่ที่เสนอได้แก้ไขตรงจุดนั้นแล้ว อย่างนั้นหรือไม่

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ เรียนว่า เป็นการเสนอแก้ไขเพื่อไม่ให้มีลักษณะเป็นการจำกัดความเป็นอิสระของ คตง. และให้อยู่ในวรรคเดียวกันเพื่อให้กระชับขึ้น

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า หากจะพิจารณาในเรื่องความเป็นอิสระแล้ว คตง. ก็มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน อยู่แล้ว ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๓ ก็บัญญัติรองรับเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าฯ การไว้ โดยความรับผิดชอบต่อ คตง. และในการบัญญัติมาตรา ๓๑ ขึ้นมาก็เพื่อให้เกิด การถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพราะ คตง. ก็มีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการ ตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนผู้ว่าฯ ก็มีสิทธิที่จะทักท้วงให้ คตง. ได้คำนึงถึงความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติงานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย ไม่มีเจตนาที่จะบัญญัติให้ คตง. ขาดความเป็นอิสระตามที่ปรากฏไว้ใน รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณามาตรา ๓๑ ไว้ เพื่อใช้วิธีการลงคะแนนหา ข้อยุติในการประชุมครั้งต่อไป

มาตรา ๓๒

รอการพิจารณาเพื่อลงมติ

ประเด็นที่ ๑ พิจารณาข้อเสนอของนายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการวิสามัญ

ข้อเสนอ

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการวิสามัญ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒ ดังนี้

“มาตรา ๓๒ นอกจากหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออก ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การกำกับตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๓)

(๒) การจัดทำให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานโดยผู้ประเมินอิสระ

(๓) การจัดเก็บค่าสอบบัญชีจากหน่วยรับตรวจ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการ ปฏิบัติงานของสำนักงาน

(๔) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ว่าฯ หรือสำนักงาน หรือการทำให้บุคคล ดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การออกระเบียบตาม (๑) จะกำหนดให้ผู้ว่าฯ ต้องจัดทำรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสรุปเป็นรายไตรมาสก็ได้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประเทศใดก็ตามไม่มีผลให้ใครกำหนดของ ผู้ว่าฯ หรือว่า ความเป็นอิสระ หรือทำให้คณะกรรมการมีอำนาจในกรณีให้ความเห็นชอบตรวจตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าฯ

การเรียกเก็บค่าสอบบัญชีตาม (๓) จะเรียกเก็บจากหน่วยรับตรวจตามบทนิยามคำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา ๔ (๑) (๒) และ (๓) ไม่ได้”

การอภิปราย

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า โดยแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญต่างก็รองรับการทำหน้าที่ของ คตง. และผู้ว่าการไว้ และที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๒ ก็เพื่อให้มีการออกระเบียบประกาศ หรือข้อบังคับ โดย คตง. และในการกำกับการทำหน้าที่ของผู้ว่าการในการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามหลักของการกำกับดูแล คือ ต้องไม่เข้าไปควบคุมหรือสั่งการใด ๆ แต่เป็นการดูแลติดตามเพื่อให้ผู้ว่าการดำเนินการไปตามนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น ในส่วนของมาตรา ๓๒ จึงเป็นการบัญญัติเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการทำงานของผู้ว่าการและ คตง. ในฐานะผู้กำกับแล้ว

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า เป็นไปตามเหตุผลเดิมตามที่ได้เรียนต่อที่ประชุมในมรตรา ๓๑ แล้ว

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า หากมีการตัดความตอนท้ายของวรรคสองออก อาจทำให้มีการออกระเบียบในการตรวจเงินแผ่นดินสามารถที่จะกำหนดให้ คตง. เห็นชอบการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการได้ ซึ่งจะขัดกับรัฐธรรมนูญโดยแท้ เพราะหากไม่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจอาจทำให้ คตง. ไปใช้อำนาจเกินกรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ สอบถามว่า ในกรณีนี้หากมีการตัดถ้อยคำดังกล่าวออกแล้วจะไปขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏในมาตราใด

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔๓ ในเรื่องที่จะเป็นการทำให้ผู้ว่าการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะผลการตรวจสอบจะไปขึ้นกับความเห็นชอบของ คตง. ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๓

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า มาตรา ๓๒ วรรคสอง กรธ. บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่ง คือ ผู้ว่าการต้องมีความเป็นอิสระ ดังนั้น การออกระเบียบของ คตง. เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๓) จะต้องมีผลให้การทำงานของผู้ว่าการขาดความเป็นอิสระ หรือมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการด้วย ซึ่งถ้าหากมีการตัดออกก็เท่ากับว่า ผู้ว่าการจะทำการในเรื่องใดก็ต้องไปผ่านความเห็นชอบจาก คตง. ซึ่งอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๓ ได้ แม้การตัดออกจะยังไม่เห็นภาพว่าจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่จะเป็นการเปิดช่องทางให้ คตง. สามารถที่จะออกระเบียบเพื่อจะให้ผู้ว่าการมาผ่านความเห็นชอบก่อนได้ เพราะขอบเขตการใช้อำนาจในการออกระเบียบตามมาตรา ๓๒ ได้ถูกตัดออกไปนั่นเอง

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า ความในวรรคสอง เป็นเรื่องของการจัดทำงานผลการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหากจะมีการออกระเบียบเพื่อมาให้ คตง. เห็นชอบก่อนก็น่าจะดีกว่าหรือไม่ เพราะเป็นรายงานที่จะท้วงเสนอต่อภายนอกและรัฐสภา

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการการวิสามัญ เรียนว่า ความในวรรคสองไม่เฉพาะว่า จะต้องเป็นเรื่องรายงาน จะต้องอ่านแยกกันเป็น ๒ กรณี คือ “กรณีการออกระเบียบในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๓) จะกำหนดให้ผู้ว่าการต้องจัดทำรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยสรุปเป็นรายไตรมาสก็ได้” กับ “กรณีการออกระเบียบในการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๓) ไม่ว่าจะกรณีจะเป็นประการใดต้องไม่มีผลให้การทำงานของผู้ว่าการขาดความเป็นอิสระ หรือทำให้ คณะกรรมการมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการ” ซึ่งในส่วน ของ บทบัญญัติในกรณีนี้ ๒ นี้ เป็นการรองรับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๓ เพื่อเป็นหลักประกันที่จะให้ผู้ว่าการ มีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใต้การกำกับของ คตง.

มติที่ประชุม ที่ประชุมมีมติให้รอการพิจารณามาตรา ๓๒ ไว้ เพื่อใช้วิธีการลงคะแนน หาข้อยุติในการประชุมครั้งต่อไป

ประเด็นที่ ๒ การจัดเก็บค่าสอบบัญชี ตามมาตรา ๓๒ (๓)

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า การจัดเก็บค่าสอบบัญชีจะเก็บ จากหน่วยรับตรวจใดนั้นจะเป็นไปตามมาตรา ๓๒ วรรคสาม ซึ่งเป็นหน่วยรับที่ได้รับยกเว้นการจัดเก็บ เนื่องจากเป็นหน่วยรับตรวจที่ใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยแท้ แต่นอกจากที่กำหนดยกเว้นไว้นั้น เป็นหน่วยรับตรวจที่มีรายได้ซึ่งนอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น นอกเหนือจากการตรวจเงิน แผ่นดินซึ่งภารกิจของ สตง. แล้ว หากให้ สตง. เข้าไปทำหน้าที่สอบบัญชีด้วย ก็สามารถที่จะเรียกเก็บ ค่าสอบบัญชีได้ โดยจะต้องวางระเบียบขึ้นมากำกับซึ่งก็ขึ้นกับ คตง.ว่าจะไปกำหนดอย่างไรต่อไปว่าจะ จัดเก็บแค่ไหนเพียงใด หรือไม่จัดเก็บเลยก็ขึ้นอยู่กับ คตง.ที่จะเป็นผู้ไปดำเนินการ

มติที่ประชุม เกี่ยวกับประเด็นนี้ เนื่องจากมีผู้เสนอคำแปรญัตติเข้ามาด้วย ที่ประชุมจึง รอการพิจารณาเพื่อรับฟังเหตุผลของผู้แปรญัตติ

ประเด็นที่ ๓ อำนาจในการสอบบัญชีของ สตง. กับข้อเสนอที่จะให้มีข้อยกเว้นเพื่อไม่ให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน

นายวรพล โสคติยานุรักษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สี่ ได้สอบถาม ดังนี้

๑) การที่ให้รัฐบาลเป็นผู้ตรวจสอบงบการเงินของรัฐบาลด้วยกันในมุมมองของ ชาวต่างชาติจะคิดอย่างไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า โดยหลักบริษัทมหาชนต่าง ๆ ที่ไม่ใช่บริษัทเอกชนโดยแท้ แต่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และนำเข้าตลาดหลักทรัพย์ เพื่อเป็นบริษัทมหาชนนั้น เนื่องจากรัฐเป็นผู้ถือหุ้นส่วนหนึ่งซึ่งรัฐนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ลงทุน หลักการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องมีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่รับไปจากงบประมาณ และในการตรวจเงิน แผ่นดินมีความหมายรวมถึงการสอบบัญชีด้วย เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ สตง. เป็นผู้ทำหน้าที่สอบบัญชี สตง. ก็สามารถเข้าไปทำหน้าที่ในส่วนนั้นได้ ซึ่งในบริษัทต่าง ๆ ก็จะมีอยู่ ๒ กรณี คือ กรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ สตง. กับกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้บริษัทนั้นก็อาจจะให้ บริษัทเอกชนเข้ามาเป็นผู้สอบบัญชี และ สตง. ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องเข้าไปดูรายการ

สอบบัญชีและสอบทานรับรองการตรวจสอบได้ ดังนั้น เหตุที่รัฐบาลต้องตรวจสอบบริษัทของรัฐบาลก็เนื่องจากบริษัทนั้นยังใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่นั่นเอง

๒) เกิดความกังวลใจหรือไม่ที่หน่วยงานของรัฐตรวจสอบบริษัทของรัฐ และคนในรัฐ อาจจะทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบไปปรับแก้การรับรองงบการเงินให้บิดเบือนไป

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า หากจะว่ากันตามหลักเกณฑ์ จะกระทำเช่นนั้นไม่ได้ เพราะเข้าข่ายลักษณะของการกระทำผิด ซึ่งมีกฎหมายที่จะมากำกับควบคุมหรือลงโทษการกระทำของผู้นั้นได้อยู่แล้ว ถือเป็น การไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

๓) ทราบหรือไม่ว่าในบางประเทศจะให้ สตง. ตรวจสอบเฉพาะการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมถึงฐานะทางการเงินของบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า การสอบบัญชีหรือการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีได้หลายรูปแบบ รูปแบบหนึ่งก็คือการตรวจเฉพาะที่เป็นเงินแผ่นดินโดยแท้ ส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องก็ให้หน่วยงานอื่นเข้ามาตรวจแทน และที่รูปแบบที่ประเทศไทยใช้ก็คือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เข้าตรวจ ซึ่งถ้ามีกฎหมายบังคับว่าต้องให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีก็ต้องดำเนินการไปตามนั้น แต่ถ้าไม่มีกฎหมายบังคับ หน่วยงานอื่นก็สามารถเข้าสอบบัญชีได้ แล้วหน่วยงานของรัฐหรือ สตง. ไปเป็นผู้สอบทาน หรือจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานอิสระที่รัฐมอบอำนาจให้เป็นผู้เข้าไปตรวจสอบก็มีเช่นกัน

นายวรพล โสคติยานุรักษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สี่ เรียนว่า ที่สอบถามข้างต้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการแยกระหว่างการตรวจเงินแผ่นดินกับการสอบบัญชีออกจากกัน เพราะประเทศที่สำคัญหลาย ๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็น จีน อังกฤษ หรือญี่ปุ่น ก็ยังใช้วิธีแยกการตรวจ

ประการต่อมา คือ รัฐวิสาหกิจทั่วไปหากจะให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีไม่ติดใจ แต่ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดทุนและมีผู้ลงทุนทั่วโลกก็อาจเกิดข้อกังวลได้ว่า ผู้สอบบัญชีรัฐบาลสอบบัญชีบริษัทรัฐบาลด้วยตนเอง ซึ่งอาจกระทบต่อความไว้วางใจ และโดยหลักสากลจะไม่ค่อยดำเนินการด้วยวิธีนี้ ซึ่งล่าสุดธนาคารโลกได้เข้ามาตรวจสอบและได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นนี้ไว้ และองค์กรทางบัญชีสากลก็ได้ให้หลักการไว้เช่นกันว่าจะต้องให้มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบซึ่งประเทศอังกฤษ จีน ญี่ปุ่น เกาหลี หรือสหรัฐอเมริกาที่ใช้หลักการนี้เช่นกัน

ในเรื่องสำคัญต่อมา คือ หากงบการเงินถูกเผยแพร่ออกไปยังต่างประเทศ แล้วผู้ลงทุนพบเห็นข้อบกพร่องผิดพลาด และมีการฟ้องร้องต่อ สตง. ประเทศไทย จะมีการเตรียมการรับมืออย่างไร

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ สอบถามว่า การรับรองงบดุลกับการสอบบัญชีเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่

นายประสัณฑ์ เชื้อพานิช ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ เรียนว่า การสอบบัญชีคือการตรวจสอบรายละเอียดทั้งหมด เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วจะต้องทำความเข้าใจว่าการเงินที่ทำการตรวจสอบบัญชีนั้นถูกต้องตามมาตรฐานการสอบบัญชีและมาตรฐานการบัญชีหรือไม่อย่างไร ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของผู้สอบบัญชี

พลเรือเอก ยุทธนา ทัพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ กล่าวว่ โดยสรุปก็คือ เป็นส่วนเดียวกัน เพียงแต่ว่าการสอบบัญชีก็คือการเข้าไปตรวจสอบรายละเอียดทั้งหมด ส่วนการรับรอง บคคก็คือความเห็นที่ได้จากการสอบบัญชี

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ในเรื่องการสอบบัญชี โดยผู้สอบ บัญชีหรือผู้รับรองงบการเงิน ในกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชีก็รับรองไว้ว่ามี ๒ ประเภท คือ ผู้สอบบัญชี ที่จดทะเบียนกับการสภาวิชาชีพบัญชี และผู้สอบบัญชีที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถสอบบัญชีได้ เช่น สตง. เป็นต้น ดังนั้น โดยกฎหมายสามารถทำได้

ส่วนข้อกังวลในเรื่องความเป็นอิสระนั้น ปัจจุบันเป็นมีฐานะเป็นองค์กรอิสระไม่ได้ขึ้นตรง ต่อนายกรัฐมนตรีเหมือนในอดีต เพราะฉะนั้นจึงได้มีการแยกออกจากฝ่ายบริหารโดยชัดเจน

สำหรับเรื่องมาตรฐานการสอบบัญชี สตง. มีมาตรฐานไม่ต่ำไปกว่าสภาวิชาชีพบัญชี และ ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดให้ต้องยึดโยงไปถึงมาตรฐานสากลซึ่งมี ทุกระดับชั้นของกลุ่มประเทศต่าง ๆ ที่ สตง. จะต้องถือปฏิบัติตาม

ส่วนเรื่องการสอบบัญชี ถ้าหากเป็นองค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ สตง. ก็ไม่ได้บังคับว่า จะต้องใช้ผู้สอบบัญชีของ สตง. ก็สามารถให้ผู้สอบบัญชีจากภายนอกได้ แต่ถ้าหากมีกฎหมายบังคับว่า จะต้องให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชี สตง. ก็ต้องเข้าไปทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

มติที่ประชุม เกี่ยวกับประเด็นนี้ ที่ประชุมได้ขอให้ยกไปพิจารณาต่อในการประชุมครั้ง ต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมตินัดประชุมครั้งต่อไป ในวันศุกร์ที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๑๐ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาครบตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว **พลเรือเอก ยุทธนา ทัพผลงาม** ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวขอบคุณกรรมการวิสามัญ ที่ปรึกษาและผู้เข้าร่วมประชุม ทุกท่าน แล้วกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

ผู้จัดบันทึกการประชุม

ลงชื่อ **สุรียา อุ่นคำ**
(นายสุรียา อุ่นคำ)
นิติกรชำนาญการ