

# ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๑/ ๑๐๑๒



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ  
(กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการ  
กระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙  
พ.ศ. ....)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๖๐๖๐  
ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๐

ตามหนังสือที่อ้างถึงความว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติในคราวการประชุม  
เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๐ อนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม  
ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน  
พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. .... ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายประพันธ์ คูณมี และคณะ)  
เป็นผู้เสนอ ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยให้รอการพิจารณาไว้ ๓๐ วัน สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเชิญ  
ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมทั้งสำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสำนักงบประมาณ มาร่วมพิจารณา และ  
แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐  
ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนหน่วยงาน  
ที่เกี่ยวข้อง (สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติและสำนักงบประมาณ) กระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) (สำนักงานคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม  
๒๕๕๐ โดยที่ประชุมพิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกัน มีรายละเอียดดังนี้

(๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติทุกหลักการเพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบสามารถดำเนินการต่อไปได้ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยมีข้อสังเกตว่า กรณีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่องนั้น เห็นว่า ปัจจุบันคณะกรรมการตรวจสอบสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้อยู่แล้ว

(๒) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความเห็นว่าสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติทุกหลักการ เนื่องจากเป็นเรื่องในทางนโยบายแต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่องอาจเป็นผลให้มีคณะกรรมการธุรกรรมหลายคณะ และการที่ไม่ได้กำหนดเวลาสิ้นสุดของคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่องไว้อาจทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่องจะมีผลสิ้นสุดเมื่อใด และการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการไต่สวนโดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นมีปัญหาว่าในกรณีนี้จะหมายความรวมถึงความผิดทางอาญาทุกประเภทหรือไม่ รวมทั้งในกรณีที่จะต้องมีการส่งเรื่องคืนให้กับหน่วยงานเพื่อให้ดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่มีปัญหาว่าเมื่อมีการส่งเรื่องคืนมาแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องดำเนินการเริ่มต้นกระบวนการสอบสวนใหม่หรือไม่

(๓) สำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานงบประมาณมีความเห็นว่า ไม่สมควรรับหลักการทุกหลักการ โดยสรุปความเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจสอบเป็นคณะกรรมการที่ได้แต่งตั้งเพื่อให้ดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงมีลักษณะเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจควรสิ้นสุดลงเมื่อครบระยะเวลาที่ประกาศฯ ฉบับที่ ๓๐ กำหนดไว้ และให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบต่อไป และสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การที่รัฐจะใช้อำนาจต้องมีความสมดุล กรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ฯ นี้ มุ่งไปที่การเพิ่มอำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยที่มิได้มุ่งไปถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย

(๔) กรมสรรพากรและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเห็นว่า ไม่สมควรรับหลักการในกรณีการขยายเวลาของคณะกรรมการตรวจสอบเนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ ควรสิ้นสุดลงเมื่อครบระยะเวลาที่ประกาศฯ ฉบับที่ ๓๐ กำหนดไว้ และให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบต่อไป และไม่สมควรรับหลักการในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่อง เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้อยู่แล้ว และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นเพิ่มเติมว่าไม่สมควรรับหลักการในกรณีที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบเรียกให้มีการส่งพยานหลักฐานโดยกำหนดให้มีการแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน น่าจะไม่เหมาะสมกับทางปฏิบัติและไม่สอดคล้องกับโทษที่ได้กำหนดไว้สูง เนื่องจากในกรณีที่เป็โครงการขนาดใหญ่ย่อมจะมีเอกสารหลักฐานจำนวนมาก การจะรวบรวมข้อมูลเอกสารให้ครบถ้วนจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาพอสมควร

(๕) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเห็นว่า การออกกฎหมายเป็นเรื่องในทางนโยบายของรัฐบาลและตามอำนาจหน้าที่ของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว มีความเห็นดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญหลัก ๒ ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เป็นกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการ ตรวจสอบ อันได้แก่ อำนาจในการเรียกบุคคล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาให้ ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน (ร่างมาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๕) อำนาจในการดำเนินการ ตรวจสอบโดยไม่ต้องมีการกล่าวโทษหรือร้องทุกข์ก่อน (ร่างมาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๙) และอำนาจในการแนะนำคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒) และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่อง (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มข้อ ๒/๑) และประการที่สอง เป็นกรณีเกี่ยวกับการขยายเวลาในการดำเนินการของ คณะกรรมการตรวจสอบจากเดิมที่กำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ฯ ใช้บังคับ ไปเป็น ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่จะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร เข้ารับหน้าที่ (ร่างมาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๑๑)

ในประการแรกการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจในการดำเนินการของคณะกรรมการ ตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการแนะนำคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบ เพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๒) และแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่อง (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มข้อ ๒/๑) และการจัดให้มีการประกาศราชกิจจานุเบกษาในกรณีที่กรรมการ ตรวจสอบพ้นจากตำแหน่งหรือมีการแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบเพิ่มขึ้น (ร่างมาตรา ๔ แก้ไข เพิ่มเติมข้อ ๒) นั้น แม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบสามารถดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ได้โดยคล่องตัวยิ่งขึ้นก็ตาม แต่โดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล การกำหนดให้การแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบเพิ่มขึ้นและแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบเฉพาะเรื่องอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจ ถูกโต้แย้งในเรื่องของความเป็นกลาง ประกอบกับคณะกรรมการตรวจสอบชุดปัจจุบันได้รับการ แต่งตั้งขึ้นโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ฯ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ การแต่งตั้ง บุคคลเป็นกรรมการตรวจสอบจึงควรที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับอำนาจในการเรียกบุคคล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาให้ ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานและได้กำหนดโทษทางอาญา และได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ในกรณีที่ ผู้ฝ่าฝืนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยร้ายแรง (ร่างมาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๕) นั้น เห็นว่า โทษทางอาญากรณีฝ่าฝืนที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้

สูงกว่าประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ อีกทั้งอำนาจในการเรียกหรือให้ส่งพยานหลักฐานดังกล่าว คณะกรรมการตรวจสอบสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อยู่แล้ว นอกจากนั้น ในส่วนของโทษทางวินัยกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้นให้เป็นความผิดวินัยร้ายแรงแล้วเช่นกัน

ส่วนการกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบในการดำเนินการโดยไม่ต้องมีการกล่าวโทษหรือร้องทุกข์ก่อน (ร่างมาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๙) นั้น เมื่อได้พิจารณาประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ฯ แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ กล่าวคือ ในวรรคหนึ่งว่าด้วยการตรวจสอบและวรรคสามว่าด้วยการเข้าใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยให้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยให้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และประมวลรัษฎากรโดยให้อำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเท่านั้น

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสามฉบับที่กล่าวมา จะเห็นว่า เฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ที่กำหนดให้ต้องมีผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการได้ตามมาตรา ๖๖ (เดิม) นอกจากนี้ในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลตามมาตรา ๖๖ ได้ ส่วนกฎหมายอีกสองฉบับนั้น มิได้มีบทบัญญัติที่จะต้องมีการกล่าวโทษหรือแจ้งความร้องทุกข์อันจะทำให้คณะกรรมการหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี ตามกฎหมายนั้นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งทำให้คณะกรรมการตรวจสอบสามารถเข้าใช้อำนาจของคณะกรรมการหรืออธิบดีตามกฎหมายนั้นได้

สำหรับกรณีของมาตรา ๖๖ นั้น ในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว (ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐) โดยบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยไม่ต้องมีผู้เสียหายกล่าวหา ดังนั้น คณะกรรมการตรวจสอบจึงสามารถใช้อำนาจตามข้อ ๕ วรรคสาม ของประกาศฯ ฉบับที่ ๓๐ เข้าใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ สำหรับมาตรา ๗๒ นั้น มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย อำนาจในการร้องทุกข์กล่าวโทษยังเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบสามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ตามข้อ ๕ วรรคสาม ของประกาศฯ ฉบับที่ ๓๐ จึงเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศฯ ฉบับที่ ๓๐ เพื่อเพิ่มวรรคสามของข้อ ๙ จึงไม่มีความจำเป็น

สำหรับกรณีที่ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เนื่องจากในการดำเนินการดังกล่าวยังมีขั้นตอนที่จะต้องใช้เวลาในการดำเนินการ และหากรับหลักการของร่างฯ ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ จะทำให้ไม่สามารถส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาลที่กระทรวงยุติธรรมเสนอไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอภายในกำหนดเวลาตามข้อ ๑๑๑ ของข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นว่าในชั้นนี้จึงยังไม่สมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ พ.ศ. ....

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

ฝ่ายกิจการนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๙๕๑-๘ ต่อ ๑๔๘ (นายพัชโรดมฯ หรือนางสาวเบญจพรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๕๙๘๒

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)