

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีหลักการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ด้วยการทบทวนวรรณกรรมโดยไม่มีการวิเคราะห์ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อการพัฒนากฎหมาย และคำตอบการวิจัย โดยมีเนื้อหาสาระของวรรณกรรมที่ทบทวน ดังต่อไปนี้

1. วิวัฒนาการของการตรวจเงินแผ่นดินไทย

องค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) ได้จัดรูปแบบสถาบันการตรวจสอบสูงสุดของประเทศทั่วโลกเป็นองค์กร 4 รูปแบบ คือ

- 1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร
- 2) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System)
- 3) รูปแบบผสม (Hybrid System) และ
- 4) รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic system) หรือ รูปแบบศาล Court System

รูปแบบทั้ง 4 รูปแบบนี้บางประเทศได้นำไปประยุกต์รวมเป็นรูปแบบผสม (Hybrid System) โดยรวมรูปแบบบุคคลคนเดียว กับรูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบบุคคลคนเดียว กับรูปแบบองค์กรตุลาการ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.), 2561, หน้า 8-9)

สำหรับประเทศไทยได้นำรูปแบบการจัดองค์กรดังกล่าวมาใช้แล้ว 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) และรูปแบบผสม (Hybrid System) ซึ่งจะได้กล่าวถึงตามลำดับประวัติศาสตร์ความเป็นมาขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ดังนี้

ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีการค้าระหว่างประเทศกว้างขวางขึ้น ประกอบกับมีการตกแต่งเรือสำเภาไปขายสินค้ายังต่างประเทศ ทำให้รายได้และค่าใช้จ่ายของแผ่นดินมีจำนวนเพิ่มสูง จึงก่อให้เกิดการทุจริต นอกราชการบังหลวงของขุนนางเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ การตรวจสอบโดยวิธีการทางบัญชีจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็น ดังเช่น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว ได้มีเรื่องราวขึ้นทูลเกล้าฯ กล่าวโทษขุนนาง ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานเบิกจ่ายเหล็กว่าได้ฉ้อพระราชทรัพย์ของหลวง ปีหนึ่งเป็นเงินถึง 5 พันชั่งเศษ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 จึงมีพระบรมราชโองการให้ “ตระลาการ” ชำระให้ได้ความจริง โดยได้เรียกบัญชีฎีกาพระคลังในขวาสอบกับบัญชีพระคลังมหาสมบัติ ก็ได้ความว่าเจ้าพนักงานนั้นฉ้อพระราชทรัพย์จริง พระองค์จึงได้โปรดฯ ให้ถอดคนทั้งสองออกจากตำแหน่ง สั่งจำคุกไว้ พร้อมกับยกพิศเกล้าเสีย และได้โปรดฯ ให้ปรับปรุงกิจการดังกล่าวใหม่เพื่อมิให้เกิดการฉ้อพระราชทรัพย์ของหลวงได้อีก

ต่อมาในปี พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในพระบรมมหาราชวังให้เป็นที่ทำการของเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติและให้มีพนักงานบัญชีกลางสำหรับรวบรวมบัญชีเงินผลประโยชน์แผ่นดินและตรวจตราการเก็บภาษีอากรซึ่งกระทรวงต่าง ๆ เป็นเจ้าหน้าที่เก็บ โดยได้ทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จุลศักราช 1235 หรือ พ.ศ. 2416

ภายหลังจากที่ทรงวางระเบียบสำหรับการปรับปรุงการคลังของประเทศตามพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ไปแล้ว ทรงพระราชดำริว่า การภาษีอากรอันเป็นเงินผลประโยชน์ก้อนใหญ่สำหรับใช้จ่ายในราชการ ทำนุบำรุงบ้านเมือง และใช้จ่ายเป็นเบี้ยหวัดเงินเดือนข้าราชการฝ่ายทหารพลเรือนนั้น พระคลังมหาสมบัติยังจัดไม่รัดกุมเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นเหตุให้เงินยังไม่พอใช้จ่ายในราชการและทำนุบำรุงบ้านเมืองให้สมดุล จึงทรงปรึกษากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ เคาน์ซิลเลอร์ ออฟ สเตต (Councillors of State) พร้อมด้วยคณะเสนาบดี ตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 ขึ้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 ว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งของทางราชการ โดยกรมพระคลังมหาสมบัติมีฐานะเป็นกระทรวงเพราะใช้คำภาษาอังกฤษเพื่อเรียกชื่อคือว่า มินิสเตอร์ ออฟ ฟิแนนซ์ (สุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2553, หน้า 23-35)

1) ออฟฟิศหลวง (Audit Office)

จากพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติดังกล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งออฟฟิศหลวง หรือ ออดิตออฟฟิศ (Audit Office) ขึ้นสำหรับเป็นที่ประชุมตรวจบัญชีคลังและให้มีฐานะเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกรมพระคลังมหาสมบัติ มีเจ้าพนักงานใหญ่ หรือ (Deputy Auditor General) มีหน้าที่ตรวจบัญชีเงินทองของแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร และต้องทูลเกล้าฯ ถวายรายงานเกี่ยวกับการตรวจบัญชีโดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ออฟฟิศหลวง หรือออดิตออฟฟิศ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นนี้ ที่ทำการอยู่ ณ พระที่นั่งดำรงสวัสดิ์อันฉะฉาน ซึ่งเป็นพระราชมณฑลสถานใกล้ที่ประทับในพระบรมมหาราชวัง ในสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จลงทรงตรวจบัญชีด้วยพระองค์เองที่

ออฟฟิศนี้ทุกวัน ทรงรับหน้าที่ส่วนการตรวจบัญชีต่างกระทรวงมาทรงทำเองและทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องยาเธอ พระองค์เจ้าเทวัญอุไทยวงศ์ ซึ่งต่อมาก็คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นหัวหน้าเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง หรืออดีตออฟฟิศแห่งนี้มาแต่แรกตั้ง จึงถือได้ว่า สมเด็จพระบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นอดีตเขนราลคนแรกของอดีตออฟฟิศ โดยทรงทำหน้าที่หัวหน้าพนักงานตรวจเงินรับ และมีกรมหมื่นนเรศวรฤทธิ์ ทรงรับหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานตรวจเงินจ่าย

อำนาจหน้าที่ตลอดจนวิธีการตรวจสอบของอดีตออฟฟิศ ได้ถูกอธิบายไว้ในหมวดมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ และถือได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะได้กล่าวถึงความเป็นอิสระในการตรวจสอบตั้งแต่เริ่มต้น เมื่อทำการตรวจสอบแล้วได้ผลเป็นประการใด สามารถถวายรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จนกระทั่ง พ.ศ. 2423 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกอดีตออฟฟิศ และให้โอนงานการตรวจบัญชีคลังไปรวมอยู่ในกรมบัญชีกลาง คงไว้แต่ออฟฟิศอาลักษณ์ซึ่งทำหน้าที่คัดเขียนหนังสือราชการต่าง ๆ ที่ไม่ใช่งานคลัง อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ พ.ศ.2418 หมวดมาตรา 8 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตลอดจนวิธีการตรวจสอบของอดีตออฟฟิศ ก็ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป (สุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2553, หน้า 23-35)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณ และได้กำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบ และแนวทางในการปฏิบัติงานในพระคลังมหาสมบัติไว้ดังนี้

(1) การรับเงินแผ่นดิน เจ้าพนักงานผู้รับเงินและทอง เป็นเจ้าพนักงานใหญ่ ทำหน้าที่กำกับตรวจตรารับทองรับเงินภาษี รับเงินอากร รับเงินค่านา รับเงินเบ็กรับส่วย และเงินเบ็ดเสร็จต่าง ๆ และที่บ้านเรือนแพส่วนที่เป็นของหลวง รวมทั้งเงินหลวงขึ้นในแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเดิม (พระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์) และเงินทองภาษีอากรและเงินขึ้นต่าง ๆ และเป็นผู้บังคับเจ้าพนักงานสำหรับรับของส่วยโดยพนักงานจากกรมต่าง ๆ ซึ่งจะนำเงินทองมาส่ง เจ้าพนักงานพระคลังจะคอยรับเงินทองอยู่ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ และตรวจสอบให้ครบถ้วน นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องสถานที่ที่จะส่งเงิน โดยผู้ที่จะส่งเงินทองของหลวงในพระคลังต้องไปที่ออฟฟิศของเจ้าพนักงานผู้รับเงินทองตรวจสอบบัญชีให้ถูกต้องและจดหมายเหตุสำคัญของตัวมีเครื่องหมายเป็นสำคัญ คือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “ไปรเวต” มากแล้วให้คนนำเงินทองไปส่งเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองที่พระคลังมหาสมบัติ

(2) การเก็บรักษาเงินแผ่นดิน เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง โดยมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลรักษาเงินในพระคลังทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว ถ้าหากเงินขาดหายไปต้องรับผิดชอบใช้เงินเต็มจำนวน เมื่อเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองได้รับเงินทองที่เจ้าพนักงานผู้รับเงินให้ไปส่งนั้น

จะต้องทำตัวลงชื่อประทับตราให้แก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินไว้เป็นสำคัญ ในการจ่ายเงินของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ผู้เบิกเงินต้องยื่นฎีกาต่อเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินจะมีจดหมายเป็นตัวลงชื่อประทับตราของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน และตราสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ของอธิบดี ให้ผู้เบิกมารับเงินทองตามจดหมาย หน้าที่อีกประการหนึ่งของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง คือ ต้องทำบัญชีรับจ่ายเงินทองเล่มหนึ่ง และต้องมีสมุดบัญชีสำหรับจดหมายรายส่งจ่าย ที่เจ้าพนักงานจ่ายเงินส่งจ่ายมานั้นอีกเล่มหนึ่ง เจ้าพนักงานจ่ายเงินมีจดหมายมาถึงเมื่อใดต้องจดลงไว้ทุกคราว และต้องมีสมุดบัญชีสำหรับรวมเดือน ที่ได้รับจ่ายเงินทองอีกเล่มหนึ่ง

(3) การจ่ายเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชีจ่ายเงิน ซึ่งมีหน้าที่หลัก ในการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินทองของแผ่นดิน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการจ่ายเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินคือต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงจะจ่ายได้ นอกจากนี้พนักงานผู้ใหญ่ผู้จ่ายเงินต้องมีสมุดบัญชี 4 ชุด ชุดที่ 1 สำหรับจดหมายรายหนังสือขออนุญาต ชุดที่ 2 เป็นปฏิทินสำหรับจดบัญชีตรงเดือน กำหนดเงิน เพื่อให้ทราบว่าจะต้องใช้ในการข้างหน้า ว่าวันนั้นจะต้องใช้เงินให้แก่ผู้รับเท่าไร ชุดที่ 3 สำหรับจดบัญชีเงินทองรวมไว้ทุก ๆ วัน ไม่ให้คลาดเคลื่อนได้ และเมื่อจะจ่ายเงินเมื่อใดก็ตามให้ตรวจสอบให้ตรงกับที่ขออนุญาต ห้ามมิให้เบิกเงินเกินกว่าที่อนุญาตไว้ ชุดที่ 4 เหมือนกับบัญชีรายวันแต่รวมเป็นรายเดือน

(4) การเบิกเงินแผ่นดิน ผู้ขอเบิกเงินจากพระคลัง ให้ทำฎีกาเบิกเงินทองต่อพระคลังฉบับหนึ่ง คู่ร่างฎีกาส่งเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงฉบับหนึ่ง แล้วให้นำมายื่นที่ออฟฟิศของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินทอง ให้เสมียนตรวจบัญชีสอบกับคำขอมอบอนุญาตให้ถูกต้องตรงกันแล้ว เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินทองต้องลงชื่อเป็นสำคัญส่งมายังปลัดบัญชีกลาง ปลัดบัญชีกลางต้องเรียนอธิบดีหรือผู้แทนอธิบดีทราบ แล้วตรวจให้ถูกต้องตามฎีกาลงชื่อตัวในฎีกาว่าได้ตรวจถูกต้องแล้วส่งมาในออฟฟิศหลวง เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงจะได้ตรวจให้ถูกต้องกันแล้ว เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงจะยึดคู่ร่างไว้ฉบับหนึ่งแล้ว จะโปรดเกล้าฯ ทรงทำสิ่งสำคัญในออฟฟิศหลวงลงในใบฎีกาส่งออกมาส่งจ่ายจึงจ่ายได้ เมื่อเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินได้รับฎีกาที่ออกมาจากออฟฟิศหลวง ให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินทำจดหมายถึงเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินฉบับหนึ่งบังคับให้จ่ายเงินให้ผู้นั้นตามฎีกาเบิก ให้ลงชื่อประทับตราอธิบดีดวงหนึ่ง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินดวงหนึ่ง นำมาให้เจ้าพนักงานเก็บเงินจ่ายเงินให้ตามฎีกา แล้วให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินยึดเอาจดหมายนั้นไว้เป็นสำคัญ

(5) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้ตรวจ มีหน้าที่เป็นพนักงานตรวจบัญชีเงินทองของแผ่นดิน และต้องถวายรายงานแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ การตรวจสอบของเจ้าพนักงานใหญ่มีกำหนดไว้ในระหว่างเดือน 5 ทุก ๆ ปี ในการ

ตรวจสอบบัญชีนั้น เจ้าพนักงานผู้ตรวจจะต้องตรวจ 4 ประการ คือ ประการแรก ตรวจสอบด้วยการคำนวณไม่ให้ผิดพลาด ประการที่สอง ตรวจสอบจำนวนเงินถูกต้องกับคำยอมให้จ่าย ประการที่สาม ตรวจสอบเงินราคาสิ่งของว่าเหมาะสมหรือไม่ ประการสุดท้าย ตรวจของในบัญชีนั้นสอบสวนว่าได้รับมาใช้ในราชการแผ่นดินจริงหรือไม่จริง (ศราวฤดี วัชรบัณฑิต, ออนไลน์, 2559)

ต่อมา พ.ศ. 2433 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญการปกครองแผ่นดินขึ้น กำหนดการปกครองส่วนกลางเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปการปกครองของไทยให้ทันสมัย กรมพระคลังมหาสมบัติจึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รศ. 109 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2433 พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่สำหรับ รับ จ่าย และรักษาเงินแผ่นดินทั้งสรรพราชสมบัติพัสดุทั้งปวง กับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นแผ่นดินตลอดทั่วพระราชอาณาจักร มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวงสิทธิขาด ในกระทรวงประกอบด้วยกรมเจ้ากระทรวง 5 กรม และกรมขึ้น 8 กรม รวมเป็น 13 กรม ดังนี้

กรมเจ้ากระทรวงมี 5 กรม ได้แก่

- (1) กรมพระคลังกลาง มีหน้าที่ประมาณการรับ จ่ายเงินแผ่นดินว่าด้วยภาษีอากร และบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งหมด
- (2) กรมสารบาณูชี มีหน้าที่รับ จ่ายเงินแผ่นดินและถือสารบาณูชีพระราชทรัพย์ทั้งหมด
- (3) กรมตรวจ มีหน้าที่ตรวจบาณูชี ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับ จ่ายเงินแผ่นดิน และสรรพราชสมบัติการภาษีอากรทั้งหมด
- (4) กรมเก็บ มีหน้าที่รักษาพระราชทรัพย์ทั้งหมด
- (5) กรมพระคลังข้างที่ มีหน้าที่จัดการเงินในพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

กรมขึ้น มี 8 กรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ

- (1) กรมทำการแผ่นดิน มี 3 กรม คือ
 - (1.1) กรมกระสาปนสิทธิกร มีหน้าที่ทำเงินตรา
 - (1.2) กรมพิมพ์ธนบัตร มีหน้าที่ทำเงินกระดาษและตัวเงินตรา
 - (1.3) กรมราชพัสดุ มีหน้าที่จัดการซื้อขายของห้างหลวง และรับจ่ายส่วย

(2) กรมเจ้าจำนวน เก็บเงินภาษีอากร มี 5 กรม คือ

(2.1) กรมส่วย มีหน้าที่เร่งเงินค่าราชการตัวเลขและค่าธรรมเนียม

(2.2) กรมสรรพกร มีหน้าที่จัดเก็บเงินภาษีอากรต่าง ๆ

(2.3) กรมสรรพภาษี มีหน้าที่เก็บเงินภาษีต่าง ๆ

(2.4) กรมอากรที่ดิน มีหน้าที่เก็บเงินอากรค่าที่ต่าง ๆ

(2.5) กรมศุลกากร มีหน้าที่เก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก

โดยเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2433 ก็ได้ทรงตราพระราชบัญญัติกรมตรวจ 16 มาตรา เพื่อใช้บังคับสำหรับกรมตรวจโดยเฉพาะ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติ หมวด มาตรา 8 ว่าด้วยออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวัง ที่ภาษาอังกฤษ เรียกว่า “Audit Office” 16 ข้อ แต่อย่างไรก็ตามกรมตรวจกลับมีความอิสระลดลงจากเดิม เช่น การรายงานผลการตรวจสอบหรือ การใช้อินสเปคเตอร์ที่การตรวจต้องเสนอให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พิจารณาก่อนนำ ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ฝิดจากสมัยเมื่อครั้งเป็นออดิตออฟฟิศที่สามารถ ทูลเกล้าฯ รายงานผลการตรวจสอบแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้โดยตรง ดังนั้นหน้าที่การ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของกรมตรวจ จึงมีเหมือนเดิม เช่นเดียวกับสมัยที่เป็นออฟฟิศ หลวง แต่ในส่วนอำนาจและความเป็นอิสระในการเข้าไปทำการตรวจสอบลดน้อยลงไป ส่วน วิธีการตรวจสอบมีทั้งการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย โดยบทบาทส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การ ตรวจก่อนจ่าย โดยเฉพาะการตรวจฎีกาซึ่งเบิกจ่ายเงิน อาจจะกล่าวได้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินของ ไทยยุคเริ่มแรก ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2418 จนถึง ปลายรัชสมัยของพระองค์ น่าจะมีความยากลำบากในการปฏิบัติงานอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จาก พระราชดำริเมื่อครั้งที่ยกเลิกออฟฟิศหลวงเมื่อปี พ.ศ. 2423 ว่า กฎหมายออดิตออฟฟิศเป็นกฎหมาย ที่ดี แต่ผู้ที่จะทำได้บอกแก่ฉันตรงแล้วว่าทำไม่ได้ตามกฎหมาย ซึ่งสันนิษฐานว่าการทำหน้าที่ผู้ตรวจ ของออดิตออฟฟิศคงเป็นการยากลำบากที่จะตรวจตราให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะเสนาบดีและ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่เวลานั้นล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเป็นขุนนางที่มีอิทธิพลมาก จึงเป็นการ ยากลำบากของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ (สุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2553, หน้า 23-35)

รูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน แผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

2) กรมตรวจเงินแผ่นดิน

ในปี พ.ศ. 2454 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหางบประมาณรายได้ไม่สมดุลกับงบประมาณรายจ่าย พระองค์ทรงแก้ปัญหาโดยการตั้งกรมการตรวจการรับและจ่ายเงินแผ่นดินในกระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่ตรวจรายรับรายจ่ายในกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวงที่มีหน้าที่ในการรับและจ่ายเงินแผ่นดิน ดูแลมิให้รายได้ของรัฐรั่วไหล และตัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นออกเพื่อประหยัดรายจ่ายแก่รัฐบาล ข้อเสนอแนะที่สำคัญของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นที่มาของกรมตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งปรากฏหลักฐานในหนังสือกราบบังคมทูลของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลัง วันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2455 ความตอนหนึ่งว่า

“ในคำปรึกษาของกรมการตรวจพระราชทรัพย์ กรมการเห็นควรมีกองตรวจซึ่งไปตรวจตามกรมที่เป็นผู้เก็บเงินอีกพวกหนึ่ง การอันนี้ ถึงแม้ว่ากรมการจะไม่ได้มีความเห็นว่าควรมีขึ้น ข้าพระพุทธเจ้าก็จะต้องกราบบังคับทูลพระกรุณา ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตตั้งขึ้น เพราะเวลานี้ ถึงสมัยที่จะต้องตรวจครั้งนั้นแล้ว การตั้งกรมเช่นนี้ขึ้นข้าพระพุทธเจ้าได้เตรียมไว้แล้วคือได้ส่งมิสเตอร์โพลริโอ เจ้ากรมสารบาญชีซึ่งทำการในหน้าที่เจ้าจ่านวน (คือนาที่เก็บเงินรายได้ในกระทรวงพระคลัง) ออกไปศึกษาวิธีมาแต่ประเทศยุโรป ได้ทำรายงานเสนอข้าพระพุทธเจ้าเป็นที่พอใจแล้ว เห็นด้วยเกล้าว่าการตรวจทั้ง 2 อย่าง (Audit & Inspection) พอจะเริ่มจัดได้แล้ว ได้คิดด้วยเกล้าฯว่าจะให้มิสเตอร์โพลริโอเป็นผู้จัดการตั้งแผนการนี้ หลังจากที่ได้อ่านหนังสือกราบบังคมทูลเรื่องเกี่ยวกับการตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินนั้น เวลาล่วงมารวม 3 ปี จนกระทั่งวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2459 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ได้มีหนังสือที่ 4362/96 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อขอพระราชทานประกาศพระบรมราชโองการตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน หลังจากนั้นอีก 3 วันต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 ซึ่งเป็นที่มาของส่วนราชการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการรับและใช้จ่ายเงินแผ่นดินแทนประชาชน ในนามของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน トラบจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 100 ปี” (สุทธิ สุนทรานุรักษ์, 2553, หน้า 23-35)

โดยที่กรมตรวจเงินแผ่นดินกับกรมบาญชีกลางมีความเกี่ยวพันกันอยู่ตลอดเวลา เพราะมีหน้าที่ใกล้ชิดกันอย่างมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้สมทบกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบาญชีกลางเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2469 โดยมีเจ้าพระยาโกมารกุลมนตรีเป็นอธิบดีกรมบาญชีกลางเป็นผู้ควบคุมกรมตรวจเงินแผ่นดิน

หน้าที่ในการตรวจถูกแบ่งออกเป็น 3 แผนก และอีก 1 ส่วน ได้แก่ แผนกพลเรือนสามัญ แผนกรัฐพาณิชย์ แผนกราชการทหาร และส่วนภูมิภาค

รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะกรรมการราษฎรเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตราตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจย่อมไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดิน ไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 โดยมีพระยานรณารักษ์ เป็นผู้ช่วยอธิบดี และหลวงคำริอิสรานูวรรต เป็นผู้ทำการแทนอธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดินอยู่จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2476 และรัฐบาลเห็นสมควรให้การตรวจตราทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาราษฎร์มากขึ้น จึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยหลวงคำริอิสรานูวรรต ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นคนแรก

กล่าวโดยสรุป รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบคณะกรรมการ เป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2475-2522 มีการจัดองค์กรการทำงานโดยระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย ประธาน เลขานุการ และกรรมการ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เลขานุการเทียบเท่ารองอธิบดีเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ส่วนกรรมการเป็นข้าราชการชั้นเอกระดับหัวหน้ากอง โดยต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 โดยมีเนื้อหาเพื่อให้มีการตรวจสอบการรับจ่าย เก็บรักษาเงินและ

ทรัพย์สิน ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากปรับเปลี่ยน โครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจากคณะกรรมการมาเป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงผู้เดียว แล้วยังเพิ่มบทบาทการตรวจสอบ โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการพัฒนาบทบาทของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่การตรวจสอบจะครอบคลุม ด้านการเงิน (Financial Audit) การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Audit) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ออนไลน์, 2559)

กล่าวโดยสรุป รูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ สังกัดนายกรัฐมนตรี

ต่อมาการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินในขณะนั้นจึงเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ออนไลน์, 2559)

3) องค์การการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

(2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผตง.)

(3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

(3.1) คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

(3.2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้มีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นแทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อการนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3.3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีภารกิจตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

2.1 ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้แสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

2.2 ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

2.3 ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความจำเป็นหรือไม่

2.4 ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

2.5 ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้อำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย

การรายงาน

1. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

2. กรณีที่มีความจำเป็นหรือเหมาะสม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีได้ทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นรายงานระหว่างปีเมื่อสิ้นสุดงานตรวจเฉพาะกรณีก็ได้

3. การแจ้งผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้

หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณีและให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ จะแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป หากหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

3.2 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็น ให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติและเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือผู้รับผิดชอบ ของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

3.3 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีดำเนินการตามกฎหมาย หรือตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการไปประการใดแล้ว ต้องแจ้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบในทุกเก้าสิบวัน ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ไม่ดำเนินการตามที่กล่าวข้างต้นภายในระยะเวลาอันสมควร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

การเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายงานดังต่อไปนี้ ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

1. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีที่สำคัญในทุกด้านเว้นแต่เรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้น ควรรักษาไว้เป็นความลับ หรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

2. รายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี เมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือเหมาะสม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์

การติดตาม ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี หรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ออนไลน์, 2556)

วิสัยทัศน์ (Vision)

“องค์กรธรรมาภิบาลชั้นนำด้านการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ”

ค่านิยมองค์กร

ศ. สร้างสรรค์ผลงานให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

ค. ตรวจสอบเยี่ยงมืออาชีพอย่างมีมาตรฐาน

ง. งานรวดเร็ว เทียบธรรม ซื่อสัตย์ อีสุระและเป็นกลาง

กล่าวโดยสรุป รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบผสม (Hybrid) ระหว่างคณะกรรมการและบุคคลคนเดียวเป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา

4) การตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 252 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และมาตรา 253 บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ในกรณีนี้ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 301 และตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 302 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป

ต่อมาตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (เฉพาะ) ที่ 24 /2557 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557 เรื่อง สรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ยกเลิกบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 15 (6) มาตรา 28 มาตรา 30 และมาตรา 31 หรือมาตราอื่นใดที่ขัดหรือแย้งต่อประกาศฉบับนี้ มีผลให้โครงสร้างระบบการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 6 คน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมภายในภาครัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

(2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รับผิดชอบการบริหารทั่วไปเกี่ยวกับงานตรวจเงินแผ่นดิน และการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหรือสำนักงานเอกชนเพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงกำหนดค่าสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมบริการที่ปรึกษาและค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนอื่น และรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และรายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น มีฐานะเป็นกรมและมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน ได้แก่ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี และงบประมาณฐานะการเงินแผ่นดิน ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ตรวจสอบการจัดเก็บและการประเมินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ตรวจสอบเงินราชการลับ รวมถึงการติดตามผล

การดำเนินงานของหน่วยรับตรวจและการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 5 กิจกรรม

1. การตรวจสอบการเงิน
2. การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้
3. การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ
4. การตรวจสอบดำเนินงาน
5. การตรวจสอบสืบสวน

รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบผสม (Hybrid) ระหว่างคณะกรรมการและบุคคลคนเดียวเป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำเสนอของวุฒิสภา

5) การตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีอากรให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงิน งบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามที่ปรากฏในหมวด 12 มาตรา 215 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม กล่าวหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งต้องปฏิบัติตาม หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 220 ให้องค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการและอำนวยความสะดวก เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุ ภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่องค์กรอิสระกำหนด โดยให้มีหัวหน้า

หน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก และไม่มีหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระ แต่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ ตามมาตรา 242 และมาตรา 244 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในยุคนี้ เป็นรูปแบบผสม (Hybrid) ระหว่างคณะกรรมการและบุคคลคนเดียว คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้นำองค์กร เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรที่เป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ส่วนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2. แนวคิด หลักการ ทฤษฎี และปรัชญาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการที่นานาประเทศต่างตระหนักว่า การตรวจเงินแผ่นดินเป็นมาตรการที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อระบบการควบคุมการบริหารด้านการเงินในภาครัฐบาล และหากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของแต่ละประเทศไม่สนใจศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลด้านต่าง ๆ ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศอื่นเลย การพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน คงเป็นไปได้ยากด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) จึงมีการก่อตั้งองค์การตรวจเงินแผ่นดิน ระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions : INTOSAI) โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น และประสบการณ์ระหว่างประเทศ สมาชิก เพื่อส่งเสริมให้เกิดพัฒนาการด้านการตรวจเงินแผ่นดินที่ทันสมัย (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530, หน้า 63 อ้างถึงใน ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 14) โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

ในขณะนั้นก็ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2499 (ค.ศ. 1956) ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้และประสบการณ์ของประเทศสมาชิกขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) (ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 14)

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า องค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) เห็นความสำคัญของการกำหนดหลักการหรือแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประเทศสมาชิกจะได้ศึกษาเปรียบเทียบและนำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้องค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) จึงได้จัดทำหลักการหรือแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ และได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมในคราวการประชุมสมัชชาครั้งที่ 9 เมื่อปี พ.ศ. 2520 (ค.ศ. 1977) ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู ซึ่งหลักการหรือแนวปฏิบัติที่ดีดังกล่าวมีชื่อว่า “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” ในที่นี้ขอแปลเป็นภาษาไทยว่า “ปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน” ปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินได้วางหลักการอันเป็นสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นหมวดต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น 25 หมวด เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ในที่นี้ขอกกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เป็นสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิผล และถ้าหากหน่วยรับตรวจปฏิบัติผิดไปจากที่กำหนดไว้ การตรวจเงินแผ่นดินจะช่วยให้ตรวจพบได้ และสามารถดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบได้ในเวลาอันรวดเร็ว พร้อมทั้งหามาตรการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติเช่นนั้นอีก หรือหากเกิดขึ้นอีกก็จะเกิดได้ยาก โดยทั่วไปแล้วการตรวจเงินแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หรือความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพต่างก็มีความสำคัญเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศสมาชิกรับวัตถุประสงค์ของการตรวจเงินมาปรับใช้ก็จะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบในลักษณะใดมากน้อยกว่ากันนั้นก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ การตรวจก่อนจ่ายและการตรวจหลังจ่าย (pre - audit and post - audit) ยังใช้แก่ช่วงเวลาในการตรวจสอบมาพิจารณาแบ่งลักษณะ โดยการตรวจก่อนจ่าย (pre - audit) เป็นการตรวจสอบก่อนมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ส่วนการตรวจหลังจ่าย (post - audit) เป็นการ

ตรวจสอบหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติหรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ซึ่งหมวดที่ 2 ของปฏิญญา
 ลีมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการตรวจก่อนจ่าย
 โดยสถาบันการตรวจเงินว่า ข้อดีของการตรวจก่อนจ่ายคือ สามารถป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิด
 ขึ้นได้ แต่ในขณะเดียวกันหากให้องค์การตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีข้อเสีย คือ จะทำให้ปริมาณงาน
 ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินมีมากเกินไป และอาจเกิดความสับสนเกี่ยวกับความรับผิดชอบภายใต้
 กฎหมายมหาชน ส่วนการตรวจหลังจ่ายจะช่วยชี้ให้เห็นชัดเจนถึงความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่
 ด้านการปฏิบัติ หากพบการใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้องก็จะมีกรณีเรียกให้ชดเชยค่าเสียหาย และอาจช่วย
 ป้องกันมิให้ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ทั้งนี้ หน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินในการ
 ตรวจสอบหลังจ่ายนั้นไม่ต้องคำนึงถึงว่าได้ มีการตรวจสอบก่อนจ่ายด้วยหรือไม่

สำหรับการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก (internal audit and external
 audit) การตรวจเงินแผ่นดินทั้งสองลักษณะนี้ ใช้เกณฑ์องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบมาพิจารณาแบ่ง
 ลักษณะโดยการตรวจสอบภายใน (internal audit) เป็นการตรวจสอบที่จัดให้มีขึ้นภายในองค์กร
 หรือหน่วยงาน แต่การตรวจสอบภายนอก (external audit) เป็นการดำเนินการตรวจสอบ โดยบุคคล
 หรือหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยรับตรวจ ลักษณะงานขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน
 เป็นการตรวจสอบภายนอก ซึ่งหมวดที่ 3 ปฏิญญาลีมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน
 ได้กล่าวถึงการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอกไว้ว่า แม้ว่าโดยทั่วไปหน่วยตรวจสอบ
 ภายในจะอยู่ใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าสูงสุดขององค์กร แต่หน่วยตรวจสอบภายในก็จำเป็น
 จะต้องมีความเป็นอิสระในระดับที่เหมาะสมทั้งทางด้านหน้าที่ความรับผิดชอบและทางด้านฐานะ
 ภายในองค์กรเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนการตรวจสอบภายนอกนั้น องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในฐานะ
 ที่เป็นหน่วยตรวจสอบภายนอก (the external auditor) จะต้องประเมินประสิทธิผลของหน่วย
 ตรวจสอบภายใน เพื่อจัดแผนงานตรวจสอบของตนให้เหมาะสม โดยให้เกิดความร่วมมือระหว่าง
 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยตรวจสอบภายใน และป้องกันการงานที่ซ้ำซ้อน (ปิยพร อุปพงษ์,
 2554, หน้า 30-31)

2) ความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิญญาลีมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการ
 ตรวจเงินแผ่นดินให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งความเป็นอิสระของ
 ในด้านหน้าที่และการจัดรูปองค์กรขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ความเป็นอิสระของสมาชิกและ
 เจ้าหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน และความเป็นอิสระทางการเงินขององค์การตรวจ
 เงินแผ่นดิน ความเป็นอิสระในด้านหน้าที่และการจัดรูปองค์กรขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน
 หมายถึง การเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจ และการได้รับความคุ้มครองให้ปลอดจากอิทธิพล
 ภายนอกไม่ให้เกิดการก้าวท้าวความเป็นอิสระและอำนาจการตรวจสอบขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน

ซึ่งองค์การตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความเป็นอิสระทั้งในด้านหน้าที่ และรูปองค์การในระดับที่สูงพอที่จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการประกันความเป็นอิสระในด้านหน้าที่และการจัดรูปองค์การขององค์การตรวจเงินแผ่นดินควรจะทำโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การตรวจเงินแผ่นดินและหลักความเป็นอิสระขององค์การตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ และอาจกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมาย

สำหรับความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสมาชิกในที่นี้ หมายถึง บุคคลผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน และ รับผิดชอบในการชี้แจงเกี่ยวกับการตัดสินใจดังกล่าวต่อบุคคลภายนอก ซึ่งได้แก่ ผู้ที่มีอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง โดยสมาชิกขององค์การตรวจเงินแผ่นดินอาจจะเป็นกลุ่มบุคคลในกรณีเป็นการดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย คณะกรรมการตรวจเงินของประเทศญี่ปุ่น (Audit Commissioner) คณะกรรมการตรวจเงินของสหราชอาณาจักร (The Audit Commission) เป็นต้น หรือสมาชิกขององค์การตรวจเงินแผ่นดินอาจจะเป็นบุคคลคนเดียว เช่น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของสหราชอาณาจักร (The Comptroller and Auditor General) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา (Comptroller General) เป็นต้น ความเป็นอิสระของสมาชิกดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญด้วย เช่นกันกับความเป็นอิสระในด้านหน้าที่และการจัดรูปองค์การขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกขององค์การตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของสมาชิก ส่วนความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบขององค์การตรวจเงินแผ่นดินก็เช่นกัน จะต้องเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยรับตรวจ

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางการเงินขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน โดยจะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และต้องมีสิทธิที่จะขอรับเงินงบประมาณโดยตรงจากรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ อนุมัติงบประมาณของแผ่นดิน และเมื่อได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแล้ว องค์การตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนในวงเงินที่ได้รับการจัดสรร

องค์การตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระทั้งในด้านอำนาจหน้าที่การ จัดรูปแบบองค์การ มีความเป็นอิสระทางการเงิน รวมทั้งมีสมาชิกและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของหน่วยรับตรวจและองค์กรภายนอก และแม้ว่าองค์การตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่มีอิสระอย่างสมบูรณ์เนื่องจากยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แต่ความเป็นอิสระขององค์การตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องอยู่ในระดับที่สูงพอที่จะทำให้องค์การตรวจเงินแผ่นดินสามารถตรวจเงินได้อย่าง

เที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความเป็นอิสระขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 15-16)

3) อำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน องค์การตรวจเงินแผ่นดินควรมีอำนาจในการตรวจสอบสืบสวน โดยมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือข้อมูลใด ๆ ที่จำเป็นในการตรวจสอบสืบสวน และเมื่อองค์การตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบข้อบกพร่องแล้ว หน่วยรับตรวจต้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อบกพร่องดังกล่าวต่อองค์การตรวจเงินแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระยะเวลาที่องค์การตรวจเงินแผ่นดินกำหนด พร้อมทั้งต้องแจ้งมาตรการที่จะปฏิบัติ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่องค์การตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบนั้นด้วย และโดยปกติแล้วองค์การตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำหนดแผนงานในการตรวจสอบเอง

แต่อย่างไรก็ตาม หากมีส่วนราชการใดร้องขอให้้องค์การตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะก็ย่อมกระทำได้ ส่วนวิธีการตรวจสอบ องค์การตรวจเงินแผ่นดินจะใช้วิธีการทดสอบหรือสุ่มตรวจ เนื่องจากการตรวจสอบทุกรายการเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก แต่ทั้งนี้ การเลือกตัวอย่างเพื่อทดสอบจะต้องมีปริมาณ ตัวอย่างมากพอที่จะทำให้้องค์การตรวจเงินสามารถแสดงความเห็นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความสม่ำเสมอในการถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนได้ อำนาจในการตรวจสอบและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบนี้ ได้กำหนดไว้ในปณิญาสากล หมวดที่ 10 ถึงหมวดที่ 25 โดยมีสาระสำคัญ คือ อำนาจในการตรวจสอบสืบสวน องค์การตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเรียกโดยวาจาหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษรให้หน่วยรับตรวจสอบมอบบันทึกและเอกสารเกี่ยวกับการบริหารการเงินและข้อมูลใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็น สถาบันจะตัดสินใจว่าควรปฏิบัติงานตรวจสอบสืบสวนที่หน่วยรับตรวจหรือที่สำนักงานขององค์กร โดยพิจารณาจากความสะดวกและรวดเร็วเป็นกรณีไป

4) การรายงานข้อตรวจพบขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะช่วยให้ข้อตรวจพบต่าง ๆ มีผลในทางบังคับใช้มากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้รายงานดังกล่าวก็ต้องมีการเผยแพร่ให้เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางด้วย เพราะฉะนั้น จึงควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์การตรวจเงินแผ่นดินในการรายงานข้อตรวจพบต่าง ๆ ต่อรัฐสภาและองค์กรอื่นของรัฐ อย่างเป็นอิสระ พร้อมทั้งเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบด้วย โดยรายงานในกรณีทั่ว ๆ ไปขององค์การตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในรูปของรายงานประจำปี ซึ่งครอบคลุมผลการปฏิบัติงานทุกด้านขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่ในกรณีที่เป็นประเด็นที่ควรรักษาไว้เป็นความลับหรือมีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้เปิดเผย ซึ่งในกรณีนี้้องค์การตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องเปรียบเทียบส่วนได้เสียของการปกปิดกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการเปิดเผย นอกจากนี้้องค์การตรวจเงินแผ่นดิน

ยังมีหน้าที่ที่จะเสนอรายงานระหว่างปีในกรณีที่ต้องตรวจพบนั้นเป็นประโยชน์ และมีความสำคัญเป็นพิเศษ โดยรายงานข้อตรวจพบขององค์การตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเสนอข้อเท็จจริง และผลการประเมินงานด้านต่าง ๆ โดยรายงานเฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญ และต้องใช้ถ้อยคำที่ถูกต้องเข้าใจง่าย รวมทั้งต้องเสนอข้อคิดเห็นของหน่วยรับตรวจที่มีต่อข้อตรวจพบขององค์การตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานด้วย นอกจากนี้แล้ว ในการแจ้งข้อตรวจพบขององค์การตรวจเงินแผ่นดินให้หน่วยรับตรวจทราบ องค์การตรวจเงินแผ่นดินต้องทรางไว้ซึ่งอำนาจในการติดต่อหน่วยบังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจเพื่อแจ้งข้อตรวจพบดังกล่าวให้ทราบนอกเหนือจากการแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบด้วยอีกทางหนึ่ง อีกทั้งเมื่อองค์การตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งข้อตรวจพบให้หน่วยรับตรวจทราบแล้ว หน่วยรับตรวจต้องให้คำชี้แจงต่อข้อตรวจพบขององค์การตรวจเงินแผ่นดินในระยะเวลาที่กฎหมายหรือองค์การตรวจเงินแผ่นดินกำหนด นอกจากนี้หน่วยรับตรวจต้องแจ้งมาตรการที่จะปฏิบัติเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนที่ตรวจพบด้วย

5) ความเชี่ยวชาญขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากอำนาจในการตรวจสอบ สืบสวนและหน้าที่ในการจัดทำรายงานข้อตรวจพบดังกล่าวแล้ว ในปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินยังวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความเห็นขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย กล่าวคือ องค์การตรวจเงินแผ่นดินอาจให้ความเห็นในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและให้ความร่วมมือ หรือช่วยเหลือในกรณีที่รัฐสภาหรือฝ่ายบริหารขอความรู้เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และขอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเงินของหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ โดยในกรณีนี้สถานะของความเห็นขององค์การตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวจะอยู่ในลักษณะข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำโดยไม่มีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ขอความร่วมมือต้องปฏิบัติตามความเห็นขององค์การตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด หน่วยงานที่ขอความร่วมมือย่อมเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธความเห็นขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน (ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 17-18)

2.2 แนวคิดองค์กรอิสระ

1) ความหมายองค์กรอิสระ องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

เหตุใดต้องมีองค์กรอิสระ แม้ว่าในต่างประเทศที่เป็นรัฐประชาธิปไตย ได้มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (independent regulatory agency) มานานแล้ว โดยองค์กรอิสระจัดเป็น

สถาบันทางการบริหารเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโครงสร้างระบบบริหารรูปแบบเดิมมีข้อจำกัด เนื่องจากมีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่สำหรับประเทศไทย องค์การอิสระได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองหรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย แต่มีความหมายครอบคลุมไปถึงสถาบันตุลาการ นอกจากจะจัดเป็นสถาบันทางการบริหารดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรฝ่ายตุลาการ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์การอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องจากระบบเดิมองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะเดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งห้าองค์กรดังกล่าว โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรวบอำนาจจากฝ่ายการเมือง

2) ความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรอิสระ

(1) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีใจองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือ องค์การอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

(2) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

(3) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่ลดและจัดการซื้อเสียงและเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบการเมือง

(4) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

(5) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ความเป็นอิสระ

- (1) อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ
- (2) อิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร
- (3) อิสระในเรื่องงบประมาณ
- (4) มีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ

ความเป็นกลาง

- (1) ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมือง
- (2) ปราศจากอคติ ไม่ลำเอียง เพราะรัก โกรธ หลง กลัว

ดำรงความยุติธรรม

- (1) มีความเที่ยงธรรม
 - (2) มีความชอบธรรม
 - (3) มีความชอบด้วยเหตุผล (นพดล เสงเจริญ, ออนไลน์, 2549)
- 3) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมือง ผลพวงจากการปฏิรูปอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ คือการมีองค์กรใหม่ ๆ ที่เป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นและรวมถึงการกำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารเดิมแยกฐานะออกมาเป็นองค์กรอิสระด้วย หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ จะพบว่าองค์กรเหล่านี้มีจำนวนอย่างน้อย 8 องค์กร ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากมองแบบขยายให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น องค์กรอิสระยังรวมถึง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญานักการเมือง คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุและโทรทัศน์ แห่งชาติ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จากการศึกษาขององค์กรอิสระทั้งแปดองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจด้านการตรวจสอบ อาจกล่าวได้ว่า องค์กรทั้งแปด เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี พร้อมทั้ง บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ด้วย ประเด็นนี้ สอดคล้องกับความเห็นของ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ (2544) ที่อ้างอิงความคิดเห็นของ Leibholz ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนิน การกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรอื่น

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในบางประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากการศึกษาของวิษณุ วัลัญญ (2538) ได้ศึกษาและวิจัยรูปแบบขององค์กรอิสระ ของบางประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เรียบเรียงสาระสำคัญได้ ดังนี้

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกที่จัดตั้งองค์กรที่เรียกกันว่า องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หรือ Independent Regulatory Agency หลังจากนั้นก็ได้นำเอาแนวความคิดนี้ไปจัดตั้งองค์กร ประเภทเดียวกันในประเทศของตนบ้าง โดยใช้ชื่อเรียกต่าง ๆ กันตามแต่โครงสร้าง ระเบียบ การปกครองและระบบบริหารของแต่ละประเทศ โดยของอังกฤษจะเรียกว่า Quasi Autonomous Non- Governmental Organization สหรัฐอเมริกา เรียกว่า Independent Regulatory Agency ส่วนของ สาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า Autorites Administratives Independentes

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระองค์กรแรกที่มีการจัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือ Internation Chamber of Commerce (ICC) องค์กรนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) โดยมีสังกัด ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ดูแลควบคุมและวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้า ระหว่างนักธุรกิจต่างมลรัฐกัน ลักษณะพิเศษขององค์กรนี้ คือ ความเป็นเอกเทศหรืออัครานัติ (Autonomy) ที่ไม่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยราชการที่สังกัด กล่าวกันว่าจริง ๆ แล้วที่สภาองเกรส ใจกำหนดสถานะเช่นนี้ให้กับ ICC ก็เพียงเพื่อให้องค์กรนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการ ของประธานาธิบดีฮาร์ริสันที่เพิ่งได้รับเลือกตั้งเป็นปัญหาทางการเมืองทั้งที่เสี่ยงต่อการถูกกล่าวหาว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดให้อำนาจบริหารเป็นของ ประธานาธิบดี หน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีลักษณะเป็นบริหาร (executive) จึงต้องขึ้นอยู่กัอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งซึ่งรวมกันเป็น cabinet และ

อยู่ภายใต้การสั่งการโดยตรงของประธานาธิบดี ดังนั้น ทันทีที่มีการตั้ง ICC ในลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ตามมาทันทีว่าเป็นโมฆะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่เคารพหลักการแบ่งแยกอำนาจภายในองค์กรเดียวที่ไม่ขึ้นกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ๆ เลย แกรมยังมีอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารรวมกันอยู่ในองค์กรนั้น

ความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์และควบคุมการค้าระหว่างรัฐของ ICC ซึ่งได้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์เป็นกลางและไม่ถูกรอบงำโดยประเด็นทางการเมืองทำให้สภาองเกรสเดินหน้าออกกฎหมายสถาปนาองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ต่อไป โดยไม่สนใจเสียงวิพากษ์วิจารณ์เรื่องที่ว่าองค์กรประเภทนี้น่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญเช่นที่ได้มีการจัดตั้ง Federal Trade Commission ในปี ค.ศ. 1915 (พ.ศ. 2458) และในปี ค.ศ. 1935 (พ.ศ. 2478) นี้เอง ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court) ก็ได้ตัดสินรับรู้การดำรงอยู่ขององค์กรอิสระของรัฐ หรือ Independent Regulatory Agency โดยตัดสินในคดี Humphrey's Executor vs United States โดยที่สภาองเกรสมีเจตนาชัดแจ้งที่จะสถาปนาองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจบริหาร แม้ว่าจะยังอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารก็ตาม ดังนั้น การที่คณะกรรมการ Federal Trade Commission ได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยอิสระโดยไม่สนใจว่าฝ่ายบริหารจะยินยอมตามด้วยหรือไม่ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและโดยเหตุผลดังกล่าวประธานาธิบดี โรสเวลต์ก็จึงไม่มีอำนาจถอดถอนกรรมการของคณะกรรมการดังกล่าวออกจากตำแหน่งก่อนที่คณะกรรมการดังกล่าวจะดำรงตำแหน่งครบตามวาระที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีเหตุผลอื่นอันสมควรที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ในปัจจุบัน Independent Regulatory Agency ปฏิบัติหน้าที่ควบคุม ดูแล และวางระเบียบกิจการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวางมากเช่นกัน ดูแลการค้าเงินนโยบาย ทางด้านการเงินของประเทศการควบคุมตรวจตราตลาดหุ้น การคุ้มครอง การแข่งขันกันทางการค้าอย่างเป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดตัดตอน การดูแลเรื่องเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ การควบคุมและการติดตั้ง และการใช้เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู การออกใบอนุญาตประกอบการทางด้าน โทรคมนาคม และทางด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ การควบคุมคนเข้าเมือง การอนุรักษ์สภาพแวดล้อม การตัดสินใจก่อสร้างเส้นทางรถไฟและถนนหนทาง การควบคุมดูแลการบริจาการเงิน และการให้ประโยชน์อย่างอื่นอุดหนุนพรรคการเมืองและนักการเมือง และแม้กระทั่งการประสานงานและการบริหารกิจการเกี่ยวข้องกับโครงการอวกาศ จำนวนของ Independent Regulatory Agency ของสหรัฐอเมริกาจึงมีมากมาย นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้ในระดับสหพันธรัฐนั้นมีองค์กรประเภทนี้ถึง 46 ชุด และในจำนวนนี้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยต่าง ๆ กันนั้น มีอยู่ถึง 8 ชุด ที่มีอำนาจมากและควบคุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการในองค์กรเดียวกัน

Independent Regulatory Agency เหล่านี้มีลักษณะพิเศษร่วมกันบางประการ ดังนี้ คือ

(1) องค์กรเหล่านี้ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะและสภาองเกรสกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้โดยชัดเจน

(2) การแต่งตั้งหรือคัดเลือกคณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้คำนึงถึงคุณภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือแนวความคิดต่าง ๆ ที่หลากหลาย ดังนั้นจึงต้องจัดสรรตำแหน่งให้มีกลุ่มผลประโยชน์ ทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาเป็นกรรมการ หรือมีการแต่งตั้งนักการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการ ต้องแต่งตั้งจากทุก ๆ พรรคการเมืองหรืออย่างน้อยจากทั้งพรรครีพับลิกันและเดโมแครต

(3) ผู้ที่เป็นประธานต้องมีผู้ลงนามแต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา

(4) มีมาตรการ ให้หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติ หน้าที่แก่องค์กรเหล่านี้โดยทั่ว ๆ ไป

องค์กรเหล่านี้มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริง มีอำนาจเรียกให้ส่งมอบเอกสาร หรือพยานหลักฐานมีอำนาจออกกฎระเบียบ มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาลแทนผู้เสียหาย

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Administrative Act, 1946 (พ.ศ. 2489) และอาจถูกควบคุมด้วยกระบวนการทางศาล โดยกรมการวิสามัญของสภาองเกรส แต่การควบคุมการทำงานของ Independent Regulatory Agency ที่มีประสิทธิภาพที่สุด ได้แก่ การควบคุมผ่านสำนักงบประมาณ หรือ Office of Management and Budget: OMB อันเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีและเป็นหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณในการทำงานให้แก่องค์กรเหล่านี้ ประธานาธิบดีโรนัลด์เรแกนเป็นผู้หนึ่งที่ทราบจุดอ่อนในเรื่องนี้เป็นอย่างดี และพยายามลดบทบาทของ Independent Regulatory Agency ด้วยการวางระเบียบในทางงบประมาณว่าองค์กรเหล่านี้จะต้องเสนอแผนการดำเนินงานให้ OMB พิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน

ปัจจุบันนี้องค์กร Independent Regulatory Agencies ของสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบบริหารของประเทศ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศอังกฤษมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หลายประการ คือ

ประการแรกอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร Unwritten Constitution จึงไม่มีหลักเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเหมือนประเทศที่ใช้ระบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรทำให้ไม่มีระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาที่จะโต้แย้งว่าการสถาปนาหรือการมีอยู่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากนั้นหลักที่ว่าอำนาจอธิปไตย เป็นของรัฐสภาหรือที่บางครั้งเรียกกันว่าอำนาจสูงสุดของรัฐสภานั้นทำให้รัฐสภาของอังกฤษสามารถตรากฎหมายได้อย่างแทบจะไม่มีข้อจำกัด

อีกประการหนึ่งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษนั้นมีลักษณะพิเศษที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะค่อนข้างมากทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมทำให้ราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่เพียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทั่ว ๆ ไป การกำกับดูแล การจัดทำร่างพระราชบัญญัติและร่างกฎระเบียบต่าง ๆ เท่านั้น

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้อังกฤษมีการพัฒนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือที่เรียกว่า Quasi-Government ได้มากและค่อนข้างหลากหลาย ซึ่งความหลากหลายขององค์กรเหล่านี้เองที่ทำให้ยากที่จะให้คำนิยามในทางกฎหมายที่จะสามารถครอบคลุมถึงองค์กรอิสระเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง ในเอกสารของทางการอังกฤษที่แสดงโครงสร้างราชการบริหารส่วนกลางก็กล่าวถึงองค์กรเหล่านี้เพียงว่าเป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งโดยองค์กรที่มีอำนาจตามปกติแล้วจะเป็นการสถาปนาโดยพระราชบัญญัติโดยพระบรมราชโองการ Royal Charter หรือโดยคำสั่งของรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติการกิจหน้าที่อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี

วิวัฒนาการการจัดตั้งองค์กรอิสระของอังกฤษเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก กล่าวคือหลังจากที่ได้มีการนำเอาแนวความคิดของ Independent Regulatory Agencies ของสหรัฐอเมริกาเข้าไปปรับใช้เพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระจำนวนประมาณ 10 กว่าองค์กรในช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 นี้ ปรากฏว่า 60 ปีให้หลัง คือ ในปี ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) พบว่ามีองค์กรประเภทนี้อยู่จำนวนไม่ต่ำกว่า 100 องค์กร ช่วงระยะเวลาที่องค์กรของอังกฤษเพิ่มจำนวนมากที่สุดคือช่วงทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2517) ถึง 1979 (พ.ศ. 2522) อันเป็นช่วงเวลาที่พรรคเลเบอร์รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล ปรากฏว่ามีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอยู่ถึง 252 องค์กรและมีผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์กรเหล่านี้รวมกันแล้วถึงประมาณหนึ่งแสนแปดหมื่นสี่พันคน แต่ตัวเลขเหล่านี้ก็น้อยกว่าตัวเลขที่ได้จากการศึกษาของ The Adam Smith Institute ซึ่งรายงานว่าเมื่อตอนเริ่มต้นรัฐบาลของนาง Margaret Thatcher นั้นมีจำนวน Quasi-Government อยู่ถึง 3,068 องค์กร รัฐบาลของนางมาการีต แทชเชอร์ ซึ่งเห็นว่าจำนวนขององค์กรอิสระมีจำนวนมากเกินไปและอาจจะมิบางองค์กรที่ไม่มีคามจำเป็นจะต้องดำรงอยู่ในสถานะที่เป็นอิสระเช่นเดิมแล้วจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งมีเซอร์ลีโอ เวสเกต อดีตข้าราชการระดับสูงเป็นประธานเพื่อทำการศึกษาและสำรวจองค์กรปริศนาเหล่านี้ทั้งหมด

จากรายงานของลีโอ ระบุว่า องค์กรที่จัดตั้งของอังกฤษส่วนใหญ่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาหารือ (consultative body) มีจำนวนมากถึง 1,561 องค์กร รองลงมาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการมีจำนวน 489 องค์กรเป็นองค์กรที่มีบุคลากรทำงานประจำรวมกันมากที่สุดคือเป็นจำนวนถึง 2 แสนคน นอกนั้นอีก 67 องค์กรเป็นองค์กรประเภท Tribunal

กิจการหรือภารกิจหน้าที่ที่มอบหมายให้องค์กรอิสระเหล่านี้ดำเนินการนั้นครอบคลุมค่อนข้างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การควบคุม การวางระเบียบการดำเนินการ กิจการในทางเศรษฐกิจ หรือการประกอบธุรกิจบางสาขาที่มีความสำคัญ การจัดสรรเงินของรัฐและทรัพยากรสาธารณะบางประเภทการควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐรวมถึงการวางระเบียบและดูแลการรับรองวิทยฐานะของปริญญาบัตรในประกาศนียบัตร

ตัวอย่างขององค์กรอิสระของอังกฤษที่น่าสนใจมากกล่าวถึงเพื่อให้เห็นภาพในเชิงเปรียบเทียบได้ชัดเจนขึ้น ได้แก่ องค์กรอิสระที่ดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้า

อังกฤษมีกระทรวงพาณิชย์ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้าหรือการประกอบธุรกิจ โดยมีองค์กรอิสระคณะกรรมการ the monopolies and mergers commission แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แต่ก็เป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีอำนาจมากในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง มีอำนาจเรียกให้ทั้งเอกชนและส่วนราชการส่งมอบเอกสารและที่สำคัญ คือ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจตีพิมพ์เผยแพร่รายงานการสอบสวนของตนอย่างอิสระคำปรึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ จะไม่ผูกมัดรัฐมนตรีให้ต้องนำไปปฏิบัติตาม แต่ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีมักจะไม่ปฏิบัติตามคำปรึกษาและข้อเสนอแนะจึงเปรียบเสมือนกับคณะกรรมการ the monopolies and mergers commission เป็นผู้เตรียมร่างคำสั่งให้รัฐมนตรีลงนาม

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่การสถาปนาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระหรือ les Autorites Administratives Independantes มีปัญหาโต้แย้งในทางกฎหมายมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากฝรั่งเศสจัดรูปของรัฐตาม โครงสร้างแบบรัฐเดี่ยว มีรัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนสำคัญ Personne Morale De Droit Public ที่ถืออำนาจสูงสุดและควบคุมองค์การปกครองอื่นตามลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมา แม้ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจ ที่มีนิติบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพวก Etablissements Publics ทั้งหลาย แต่รัฐก็ยังมีอำนาจที่จะกำกับดูแลอยู่เหนือนิติบุคคลเหล่านี้ แนวความคิดที่จะมีองค์กรหนึ่งองค์กรใดสถาปนาขึ้นมาใช้อำนาจอยู่ภายในรัฐ โดยที่ไม่มีสถานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ

Etablissements Publics และก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสถาบันตามรัฐธรรมนูญใด ๆ เลย จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะทำความเข้าใจหรือยอมรับการดำรงอยู่ของสถาบันเช่นนี้ได้

นาย Guy Braibant อดีตประธานศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ได้เคยวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องนี้เอาไว้ว่า

“เป็นเรื่องยากที่จะพูดถึงความเป็นอิสระจากรัฐบาลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะในประเพณีการนิติบัญญัติของเรานั้น อย่างน้อยที่สุดในแง่ของหลักการแล้ว ฝ่ายปกครองจะเป็นอิสระไปไม่ได้ ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้รัฐบาล และโดยการที่อยู่ภายใต้รัฐบาลนั่นเองฝ่ายปกครองก็อยู่ภายใต้รัฐสภา รัฐธรรมนูญก็ประกันความเป็นอิสระแก่ฝ่ายตุลาการก็จริง แต่เราก็คงคิดว่าความเป็นอิสระนี้มีลักษณะสัมพัทธ์”

แม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งและคำวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ดังกล่าว แต่ก็ได้มีการสถาปนาองค์กรอิสระ Autorites Administratives Independantes ขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต่อมาก็ได้รับการรับรองโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'etat) และแม้กระทั่งจากนักวิชาการ

รัฐสภาฝรั่งเศสได้นำเอาคำว่า Autorite Administrative Independante มาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเพื่อกำหนดสถานะของคณะกรรมการแห่งชาติที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ประมวลข้อมูลมิให้กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร (Commission Nationale de l'informatique et des libertes เรียกย่อ ๆ ว่า CNIL) ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ.1978 องค์กรนี้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของรัฐบาลแต่มีอำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการในทางปกครอง decisions administratives non juridictionnelles) ได้

การสถาปนาองค์กร Autolite Administrative Independent ด้วยการตรากฎหมายโดยรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาตามโครงสร้างของสถาบันตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วก็อาจมีการขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการเสนอที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อบรรจุองค์กรเหล่านี้เอาไว้ด้วย แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่ยุ่ยาก ซับซ้อนและใช้เวลานานมากกว่าจะเสร็จสิ้น ในเรื่องนี้จึงต้องยอมรับว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) มีทัศนคติในทางกฎหมายที่กว้างไกลและสอดคล้องกับความเป็นจริงมาก เพราะทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองการดำรงอยู่ของ Autorite Administrative Independante แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้ประกาศให้กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเหล่านี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามองค์กรบางองค์กรกฎหมายมิได้กำหนดสถานะไว้อย่างชัดเจน แต่เป็นองค์กรที่มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับองค์กรที่กฎหมายระบุไว้ให้เป็น Autorite Administrative Independante ตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะ

วินิจฉัยให้องค์กรนั้นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแบบเดียวกัน เช่น กรณีของ la haute autorite de la communication audiovisuelle เป็นต้น

ส่วน conseil d'etat นั้นก็ได้ยอมรับมาตั้งแต่ ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) แล้วถึงความเหมาะสมและความชอบธรรม ในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งแม้จะไม่มีสถานะเป็นศาล แต่ก็ยังเป็นอิสระจากรัฐบาลและฝ่ายปกครองตามโครงสร้างการปกครองที่เป็นอยู่ รวมทั้งเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่องค์กรนี้เข้าไปดูแลด้วย

โดยสรุปแล้วฝรั่งเศสมีองค์กรประเภท autorite administrative independante ทั้งที่เป็นโดยกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนและที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้แต่อาจถูกจัดรวมเข้าไว้ในประเภท AAI ได้ มีจำนวนประมาณ 20 องค์กร ขอยกตัวอย่างประเภทของกิจกรรมที่องค์กรเหล่านี้ดูแลอยู่คือ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ดูแลวางกฎระเบียบให้แก่กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจและทางด้านการเงินการคลัง

องค์กรเหล่านี้จะดูแลให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี เป็นธรรม ให้ความคุ้มครองและความมั่นใจแก่ประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้ฝากเงินไว้กับธนาคารหรือสถาบันทางการเงินหรือลงทุนในตลาดหลักทรัพย์หรือในการระดมทุนในลักษณะอื่น เช่น ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เอาประกัน รวมตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค องค์กรที่เข้าอยู่ในประเภทนี้มีอยู่ 10 องค์กรด้วยกัน คือ commission des operations de bourse หรือ COB (คณะกรรมการดูแลตลาดหลักทรัพย์) conseil de discipline des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM เป็นองค์กรมีหน้าที่ดูแลให้เกิดความโปร่งใสในตลาดหลักทรัพย์ มีอำนาจพิจารณาลงโทษการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์), commission bancaire (คณะกรรมการดูแลการดำเนินการของธนาคาร), commission de controle des assurances (คณะกรรมการควบคุมกิจการประกันภัย), conseil de la concurrence (คณะกรรมการควบคุมราคาสินค้าให้เป็นไปตามกลไกของตลาด), commission de controle des institutions de retraite et de prevoyance (คณะกรรมการควบคุมกิจการประกันชีวิต), bureau central de tarification (สำนักงานกลางดูแลในเรื่องการกำหนดอัตราเบี้ยประกัน), commission de clauses abusives (คณะกรรมการดูแลมิให้ทำสัญญาเอาเปรียบผู้ที่ด้อยฐานะในทางเศรษฐกิจ), commission de la securite des consommateurs (คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค), la mediateur du cinema (ทำหน้าที่ดูแลมิให้เกิดการผูกขาดตัดตอนในกิจการเกี่ยวกับการจัดฉายหรือจัดจำหน่ายภาพยนตร์)

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่ประเมินผลการทำงานของฝ่ายปกครอง

องค์กรประเภทนี้ทำหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และรายงานผลเพื่อให้มีการปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้การประเมินมีน้ำหนักน่าเชื่อถือ

และไม่มีปัญหาการกลั่นแกล้งกล่าวหาว่ากันองค์กรประเภทนี้จำเป็นอย่างยั้งที่จะต้องมีความเป็นอิสระ และเป็นกลางตัวอย่างขององค์กร นี้ก็คือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ประเมินที่ดำเนินการทางด้าน วิชาการวัฒนธรรมและวิชาชีพซึ่งพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือการเห็นลงกรตรวจสอบประเมินการปฏิบัติ หน้าที่ของสถานการศึกษามหาวิทยาลัยสถาบันวิจัยฯลฯ

2.3 หลักนิติรัฐ

กาเร เดอ มัลแบร์ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้สรุป ทฤษฎีนิติรัฐไว้อย่างชัดเจนที่สุดโดย แสดงให้เห็นข้อแตกต่างระหว่างนิติรัฐกับรัฐตำรวจ ว่า ในรัฐตำรวจนั้นฝ่ายปกครองสามารถใช้ อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นใน ส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการและตำรวจนี้อยู่บนแนวความคิดที่ว่า วัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ส่วนวิธีการที่จะไปถึงวัตถุประสงค์นั้นจะทำการอะไรก็ได้ ตรงกันข้ามกับนิติรัฐ ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อ ปัจเจกชนใน 2 นัย คือ กฎเกณฑ์ประการแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนก่อน เกณฑ์ประการที่ 2 กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดรวมเป็นกฎหมาย 2 ชนิดที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือการจำกัดอำนาจรัฐโดยการ ให้อำนาจรัฐนี้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนดลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นกระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ดังนั้นนิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้ หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ปัจเจกชน สามารถไปผู้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลงหรือให้เลิกใช้การ กระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ (กูริชญา วัฒนารุ่ง, 2547, หน้า 59-60) จึงเป็น หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยปัจเจกชน สามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบและทำให้ประชาชนเสียหาย

รองศาสตราจารย์ ดร.วราพงษ์ วิสสุตพิชญ์ ได้อธิบายสาระสำคัญของหลักนิติรัฐไว้พอสรุป ได้ว่าสาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ 3 ประการคือ

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจน พอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะ เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2546, หน้า 13)

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้สรุปหลักนิติรัฐว่า คือ นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและฝ่ายรัฐจะกระทำการใด ๆ ไปกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชาชนไม่สมัครใจ หากรัฐกระทำการใด ๆ ไปกระทบต่อประชาชนแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐต้องมีวิธีการแก้ไขเยียวยา

ดังนั้น องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงคณะกรรมการกึ่งตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีขึ้นเพื่อควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ในกรอบหลักนิติรัฐเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น หลักนิติรัฐเป็นหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐและสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐได้ 2 ประการดังนี้

ประการแรก ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายรัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใดต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้และต้องทำตามกฎหมายกล่าวคือรัฐจะได้รับการคุ้มครองและการกระทำการใด ๆ ของรัฐจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้

ประการที่สอง การกำหนดให้มีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบเขตแห่งกฎหมายและไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น ในรัฐที่เป็นนิติรัฐ คือ รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้า เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมายกล่าวคือต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุก ๆ คนในรัฐโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม ไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าเขารับต่อหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องมีนิติธรรมในนิติรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, หน้า 118-119)

2.4 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม มาจากภาษาอังกฤษที่ตรงกับคำว่า “Rule of Law” โดย Rule of Law ถูกกล่าวถึงครั้งแรกในประเทศไทยโดยศาสตราจารย์ วิกรม เมลาณนท์ ในคำแปลบัญญัติเอเธนส์ ปี ค.ศ. 1955 (Act of Athens 1955) (พ.ศ. 2498) ของวารสารคูลพาท เมื่อปี พ.ศ. 2498 (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554, หน้า 1) จากนั้นมีการให้ความหมายของ Rule of Law ออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย นิติธรรมวินัย หลักกฎหมาย หลักธรรมแห่งกฎหมาย และนิติศมถ์ เป็นต้น แต่คำที่รู้จักกันมากที่สุดในปัจจุบันคือคำว่า “นิติธรรม”

หากพิจารณาว่า นิติธรรมนั้นคือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ก็จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงแนวคิดที่มีมาช้านานตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ (300-400 ปีก่อนคริสตกาล) จากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุดของเพลโตนักปรัชญาของสำนักกฎหมายธรรมชาติชาวกรีกผู้เคยเสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่ความชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน ต่อมาอริสโตเติลศิษย์เอกของเพลโตก็นำความคิดมาขยายต่อโดยเสนอว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554, หน้า 1-2)

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่มีรูปธรรมชัดเจนเริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษช่วงศตวรรษที่ 13 ซึ่งเกิดเหตุการณ์ที่พระเจ้าจอห์นกษัตริย์ของอังกฤษในขณะนั้นถูกบังคับให้ลงนามในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) อันเป็นเอกสารสำคัญซึ่งกำหนดพันธสัญญาระหว่างกษัตริย์กับขุนนางของพระองค์ ในปี ค.ศ. 1215 (พ.ศ. 1758) เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของพระองค์ลง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดเก็บภาษีซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากขุนนางและบารอนทั้งหลายก่อน จึงจะสามารถเรียกเก็บเพิ่มขึ้นจากเดิมได้ นอกจากนี้ ยังมีการให้สิทธิแก่ขุนนางในการเลือกตัวแทน 25 คน เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดใน Magna Carta (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2553, หน้า 38)

การลงนามในแมกนาคาร์ตาของพระเจ้าจอห์นนี่เองที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง และยังมีการเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์อีกด้วย แม้ว่าต่อมาจะได้มีพัฒนาการการจำกัดอำนาจกษัตริย์เรื่อยมา และมีการก่อตั้งรัฐสภาขึ้นใน ค.ศ. 1265 (พ.ศ. 1808) แต่ดุลอำนาจในการปกครองบ้านเมืองส่วนใหญ่ยังคงเป็นของกษัตริย์เช่นเดิม ต่อมาในปี ค.ศ. 1628 (พ.ศ. 2171) ในสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยประกาศว่าฝ่ายปกครอง รัฐบาล ไปจนตลอดถึงศาลจะต้องเคารพสิทธิดังกล่าว ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับดังกล่าวนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่งเรียก “Habeas Corpus Act” (ค.ศ. 1679) (พ.ศ. 2240) โดยเอกสารฉบับนี้เป็นการแสดงสาระสำคัญในเรื่องสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ การจำกัดอำนาจของกษัตริย์มิได้สั่งจับกุมหรือคุมขังผู้ใดโดยมิชอบได้ และให้ถือว่าบุคคลนั้นมีสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองเมื่อถูกจับกุมได้ (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2557ข)

การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลทำให้กษัตริย์ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลง และที่สุดฝ่ายกษัตริย์จึงเริ่มตระหนักว่ารัฐสภามีอำนาจมากเกินไปและเริ่มเป็นอันตรายต่อพระองค์ การแข่งขันเพื่อครองอำนาจที่เหนือกว่าระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์จึงเป็นไปอย่างเข้มข้น ในที่สุดจึงเกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นระหว่าง ค.ศ.1642 ถึง 1649 หลังจากสงครามกลางเมืองดังกล่าวนี้ การต่อสู้ก็ยังคงดำเนินต่อไปอีกในที่สุดรัฐสภาได้รับชัยชนะในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ระหว่าง ค.ศ. 1688 (พ.ศ. 2231) ถึง 1689 (พ.ศ. 2232) ผลของการปฏิวัตินี้ดังกล่าวนำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐาธิปัตย์คู่กับกษัตริย์ (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2557ข)

ในศตวรรษที่ 17 ได้เกิดปัญหาสำคัญในการวินิจฉัยกฎหมายขึ้น เนื่องจากกษัตริย์มีอำนาจการปกครองโดยเด็ดขาดและดำรงอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือ กฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ดังนั้นกษัตริย์

จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล และกษัตริย์จึงมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วและมีอำนาจที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาล โดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานกฎหมายจารีตประเพณีได้กระทั่งมีคำพิพากษาโดย Sir Edward Coke ซึ่งได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่าทั้งกษัตริย์และรัฐสภาย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายจารีตประเพณีทั้งสิ้น กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาก็ดี จะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับกฎหมายจารีตประเพณีไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายจารีตประเพณีหรือไม่ แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของ Coke จะไม่ได้ทำให้ศาลกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบบการปกครองของอังกฤษ เนื่องจากศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่สภาตราขึ้น จะอ้างกฎหมายจารีตประเพณีปฏิเสธกฎหมายที่สภาตราขึ้นไม่ได้ (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2557) กระทั่งในปัจจุบันกษัตริย์ของประเทศอังกฤษถูกจำกัดอำนาจอยู่ในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์เท่านั้น โดยมีได้ทรงใช้พระราชอำนาจต่าง ๆ ในการบริหารหรือการตรากฎหมายด้วยพระองค์เอง รัฐสภาจึงก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย (Supremacy of Parliament) แต่กระนั้นทั้งกษัตริย์และรัฐสภาก็ยังคงจะต้องเคารพต่อกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งถือเป็นจารีตประเพณีที่มีอายุละเมียดได้

องค์ประกอบของหลักนิติธรรม

Albert Venn Dicey ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัย อ็อกฟอร์ด เป็นผู้ซึ่งทำให้หลักนิติธรรมเป็นที่แพร่หลายมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้อธิบายเอาไว้ในหนังสือชื่อว่า “Law of the Constitution” ว่าหลักนิติธรรมประกอบไปด้วยสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราช (ชานินทร์ กรีวิเชียร, 2554, หน้า 3) กล่าวคือบุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ นอกจากนี้การลงโทษนั้นจะต้องถูกพิจารณาโดยศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลปกติธรรมดา (เสนาะ เอกพจน์, 2553, หน้า 15) มิใช่ศาลที่ต้องขึ้นเป็นการพิเศษเสียก่อนจึงจะลงโทษได้

ประการที่สอง บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ใต้กฎหมายธรรมดาของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้ความเป็นธรรม ความเสมอภาคกันภายใต้เขตอำนาจของศาล แม้ฝ่ายปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดก็ยังคงต้องถูกพิจารณาภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันกับประชาชนทั่วไป (เสนาะ เอกพจน์, 2553, หน้า 15, 19-23)

ประการที่สาม บุคคลทุกคนต้องมีเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ (เสนาะ เอกพจน์, 2553, หน้า 17) รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมายหากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์

ของกฎหมายกล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้ (ชาตินทร์ กรีวิเชียร, 2554, หน้า 3)

นอกจากคำอธิบาย Rule of Law ของ A.V.Dicey แล้ว ยังมีนักนิติศาสตร์จำนวนมาก พยายามที่จะอธิบาย Rule of Law ดังที่เสนาะ เอกพจน์ (เสนาะ เอกพจน์, 2553, หน้า 20-21) กล่าวไว้ นั้นเรียบเรียงสาระสำคัญเป็นตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

Sir John Salmond อธิบายโดยสรุปว่ากฎหมายทั้งมวลย่อมเป็นหลักเขตชี้แนวทางให้แก่เราทั้งหลายเพื่อให้ดำเนินการ ไปให้ถูกต้องจนถึงจุดประสงค์และช่วยบอกให้เราทราบว่าอะไรควรทำ และอะไรที่ห้ามทำ ทั้งนี้เพื่อให้เราเข้าถึงจุดหมายปลายทางที่แน่นอน

คำว่า “กฎหมาย” หาใช่จะได้แก่บรรดากฎหมายทั้งหมดและที่ยังใช้บังคับอยู่นั้นไม่ ถึงแม้ในการตรากฎหมายจะต้องอาศัยที่มาหรือรากฐานของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ที่มาหรือรากฐานที่ว่านี้ก็หาใช่เป็นกฎหมายไม่

Sir Frederick Pollack แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ได้อธิบายว่า โอกาสที่เราสามารถชี้จุดความแตกต่างระหว่าง Rule of Conduct หลักแห่งความประพฤติโดยตรงและที่อยู่ในอุดมคติ โดยกล่าวเป็น 2 คือ Moral Rule ได้แก่ หลักความประพฤติที่ยอมรับนับถือกันอยู่ทั่วไป ประการหนึ่ง หรือ Positive Morality ซึ่งเป็นหลักความประพฤติที่ยังไม่รับนับถือกันทั่วไป หากแต่นับถือกันเป็นบางหมู่

Professor Harold Potter แห่งมหาวิทยาลัยลอนดอน ได้อธิบายว่า ในสมัยดั้งเดิมอำนาจมากมายอยู่กับพระเจ้าแผ่นดิน และเราคิดว่าเราได้พูดถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันของกฎหมายไว้มากมายแล้ว แต่เราไม่ได้พูดมากมายเช่นนั้นถึงเรื่องที่ว่า ถ้าไม่มีคณะผู้พิพากษาศาลาการที่ทำการพิจารณาบรรดคดีที่จะสนับสนุนการใช้ดุลพินิจของราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกันอยู่อย่างกว้างขวางในอันที่จะช่วยอำนวยให้ทราบถึงสิ่งที่ Dicey เรียกว่า Rule of Law นั้นเลย Dicey เชื่อว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของอังกฤษนี้ ขึ้นอยู่กับการที่จะคอยป้องกันมิให้พลเมืองกับผู้มีอำนาจทางฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ขัดแย้งกัน โดยป้องกันด้วยวิธีที่ปล่อยให้ผู้พิพากษาทั้งหลายพิจารณาข้อพิพาทให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยองค์คณะผู้พิพากษาเดียวกัน อย่าให้เกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูงแตกต่างกัน โดยให้ความเที่ยงธรรม ความเสมอภาคแก่พลเมืองของประเทศทั่วทุกคนที่เกี่ยวข้อง

Professor Kenny ได้อธิบายว่า ไม่เป็นความชอบธรรมที่จะลงโทษบุคคลทางอาญา เว้นไว้แต่ว่าเขาได้รู้ว่าเขาทำอะไรผิด โดยเหตุนี้ ในการกระทำความผิดอาญานั้นเจตนาของบุคคลจึงเป็นเรื่องที่สำคัญมากและความคิดเห็นเกี่ยวกับศีลธรรมจึงค่อย ๆ กลับกลายรวมกันเป็นกลุ่มก้อนเข้าสู่วงการแห่ง Rule of Law

จะเห็นได้ว่าความพยายามที่จะอธิบายหลักนิติธรรมของนักนิติศาสตร์หลาย ๆ ท่าน ต่างก็ได้รับอิทธิพลทางความคิดในเบื้องต้นมาจากคำอธิบายของ Dicey เกือบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม อดีตนิติธรรมในปัจจุบันได้มีพัฒนาการไปจากที่ Dicey ได้เคยอธิบายว่า

John Alder ได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมในบริบทของประเทศอังกฤษที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเอาไว้ในหนังสือชื่อว่า “Constitutional and administrative law” โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ความหมายดังนี้ (วิชา มหาคณ, 2554, หน้า 48)

ความหมายแรก ได้แก่ การปกครองโดยกฎหมาย (Government by Law) ซึ่งแยกออกเป็น :

1) The ‘core’ rule of laws หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายในรูปแบบของหลักทั่วไป ซึ่งได้แก่การที่ราษฎรมีสสิทธิตัดค้านการใช้ดุลพินิจของผู้ปกครองได้

2) The amplified rule of laws หมายถึง ความเป็นธรรม (Fairness) และความยุติธรรม (Justice) ซึ่งฝังอยู่ในความคิดของกฎหมาย เป็นเสมือนเครื่องนำทางความประพฤติและทำให้การออกกฎหมายที่เลวคดีย่อยลง

ความหมายที่สอง ได้แก่ การปกครองภายใต้กฎหมาย (Government under Law) ซึ่งหมายถึง :

3) The extended rule of laws เป็นความหมายที่นำไปสู่เนื้อหาที่ทรงคุณค่าที่สุด โดยกล่าวอ้างถึงกฎหมายว่าเป็นบทสรุปทั้งหมดที่ครอบคลุมคุณค่าทั้งหลายของชุมชน โดยเฉพาะคุณค่าในทางเสรีภาพภายใต้การกำกับดูแลของศาลที่ปราศจากอคติ

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2561, หน้า 119) ได้อธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า ประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ดังนี้

1) กฎหมายจะต้องใช้กับบุคคล โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการซึ่งเป็นการยกมาจากคำอธิบายของ Dicey

2) กฎหมายต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย หลักการนี้เป็นหลักการที่ใกล้เคียงกับหลักนิติรัฐซึ่งกำหนดให้กฎหมายนั้นจะต้องถูกประกาศใช้เป็นการทั่วไป โดยเปิดเผยแพร่หลายเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถรับรู้ได้ถึงเนื้อหาของกฎหมายที่ประกาศใช้

3) กฎหมายต้องตราขึ้นเพื่อมีผลไปในอนาคต ซึ่งใกล้เคียงกับหลักการหนึ่งในหลักนิติรัฐที่ว่า การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษไม่สามารถกระทำได้

4) กฎหมายต้องตราขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม หากจะตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมีความชัดเจน และต้องตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้กฎหมายซึ่งตราขึ้นนั้นขัดต่อหลักกฎหมายจารีตประเพณี

5) กฎหมายต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

6) กฎหมายต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปได้

7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงพอสมควร แต่ขณะเดียวกันต้องเป็นพลวัตกับสังคม หลักการดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในหลักนิติรัฐ เป็นหลักการซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานที่กฎหมายจารีตประเพณีสร้างขึ้น

8) กฎหมายที่ประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับใช้ให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ จะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประกาศบังคับใช้นั้น

หลักนิติธรรม คือ หลักการปกครองโดยกฎหมาย องค์ประกอบหลักนิติธรรมประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายจะต้องใช้กับบุคคล โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน กฎหมายต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย โดยเปิดเผยแพร่หลายเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถรับรู้ได้ถึงเนื้อหาของกฎหมายที่ประกาศใช้ กฎหมายต้องตราขึ้นเพื่อมีผลไปในอนาคต ซึ่งใกล้เคียงกับหลักการหนึ่งในหลักนิติรัฐที่ว่า การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษไม่สามารถกระทำได้ กฎหมายต้องตราขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม หากจะตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมีความชัดเจน และต้องตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้กฎหมาย ซึ่งตราขึ้นนั้นขัดต่อหลักกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง กฎหมายต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปได้ กฎหมายต้องมีความมั่นคงพอสมควร แต่ขณะเดียวกันต้องเป็นพลวัตกับสังคม กฎหมายที่ประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับใช้ให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ จะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประกาศบังคับใช้นั้น

2.5 หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือ แก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต รู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม ที่นำมาใช้ใน การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับ ความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ในความหมายอย่างกว้าง เป็นคำที่มีความหมายถึงการปกครองหรือการบริหารที่ดี ที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

สังคม ประเทศชาติหรือองค์กรนั้น แต่หากพิจารณาให้แคบเข้า คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมรัฐ ธรรมาภิบาลมาจากคำว่า “ธรรม” + “อภิบาล” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance ซึ่งอภิบาล หมายถึง วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง วิธีการที่ดี ในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 3-4)

หลักการดังกล่าวมีความสำคัญในการที่จะต้องนำมาใช้ในการวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เนื่องจากตามปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินได้วางสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักความโปร่งใส ชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

2.6 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่ใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) นักปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ เขียนไว้ในหนังสือ The Spirit of Laws โดยมีแนวคิดว่าการปกครองที่ดี คือการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจธิปไตย และการปกครองแบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และอำนาจตุลาการ (Judiciary Power) ทั้ง 3 อำนาจนี้จะไม่อยู่ภายใต้ผู้ทรงอำนาจของคน ๆ เดียว และลักษณะการใช้อำนาจนั้นจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน (Check and Balance) โดยมองเตสกีเอร์ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ทั้ง 3 อำนาจแบ่งแยกออกจากกัน อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย แยกออกจากอำนาจบริหารในการบังคับตามกฎหมาย และให้อำนาจพิจารณาพิพากษา เป็นอำนาจของตุลาการ แยกเป็นอิสระจากอำนาจออกกฎหมายและบังคับการตามกฎหมาย หลักการนี้ถือว่าเป็นการวางรากฐานแก่กฎหมายมหาชนที่มีแนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและมีอิทธิพลต่อโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจที่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2565, หน้า 57-58)

2.7 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครอง โดย ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญชวนาวัตน์ (2561, หน้า 239-240) สรุปสาระสำคัญได้ว่า แนวคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายบ้านเมือง โดยเนื้อหาของคำว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายบ้านเมือง หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนที่รัฐได้ให้การรับรองและคุ้มครองให้ตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรรัฐจำต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนโดยสิ่งเหล่านี้มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุก ๆ คนตั้งแต่เกิดเช่นทุก ๆ คนมีเสรีภาพในการเดินทาง มีเสรีภาพในเรื่องเพศ มีเสรีภาพ

ในชีวิตและร่างกาย มีสิทธิส่วนบุคคลสิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นต้น ดังนั้น จะกล่าวได้ว่าสิทธิและเสรีภาพนั้นมีอยู่ตามธรรมชาติตามสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ โดยสำนักกฎหมายฝ่ายนี้มองว่าคนหาธรรมชาติเป็นกฎหมายซึ่งบุคคลบางกลุ่มอ้างว่ามีอยู่ตามธรรมชาติคือเกิดมีมาเองโดยมนุษย์ไม่ได้ทำขึ้นเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือรัฐและใช้ได้โดยไม่จำกัดกาลเทศะและได้มีการโยงเรื่องกฎหมายธรรมชาติเข้ากับปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพกับความเสมอภาคด้วยการมองว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งแห่งชาติละกรรมนุษย์ที่พยายามสร้างความเป็นเอกภาพของหลักสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาค จึงสรุปได้ว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นกฎเกณฑ์อุดมคติที่มีขึ้นเพื่อจัดให้เกิดความสมดุลอย่างมากที่สุด ที่จะเป็นไปได้ระหว่างปัจเจกชนกับกลุ่มส่วนรวมระหว่างเสรีภาพส่วนบุคคลกับความเสมอภาคของทุกคน

2.8 หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยปกติของหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะกระทำโดยให้แต่ละองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในประชาธิปไตยสมัยใหม่ได้มีการกำหนดให้มี “องค์กรอิสระ (Independence Agency)” หรือ “องค์กรตรวจสอบเฉพาะ” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น เพราะองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอาจไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว อันเนื่องมาจากโลกสมัยใหม่มีความซับซ้อนทางเทคนิคมากขึ้น กระบวนการตรวจสอบบางอย่างที่มีผลต่อสาธารณะต้องการความรวดเร็ว ยืดหยุ่น นอกจากนั้นยังต้องการความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการตรวจสอบ หากจะแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งประเภทการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก รัฐธรรมนูญของบางประเทศ กำหนดให้มีองค์กรเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจสั่งการทางการเงิน ทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจโดยไม่มีระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ดีจะเปิดโอกาสให้มีการบิดเบือนการใช้อำนาจหรืออาจเกิดการทุจริตได้ และนอกจากการตรวจตราความถูกต้องตรงตามรายการต่าง ๆ ที่รัฐสภานุมัติแล้ว สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินประจำปีรายงานต่อรัฐสภา พร้อมทั้งวิจารณ์ข้อดี ข้อเสียของระบบการใช้จ่ายเงิน

ของรัฐบาลด้วย (ชลัช จงสืบพันธ์, สมเจตน์ ไวยากรณ์, ปัทมา สุกกาปิง และเผด็จการ คิวโท, 2549, หน้า 22-24 อ้างถึงใน พลอย เฟิงเพ็ชร, 2554, หน้า 37-39)

ลักษณะการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การควบคุมแบบป้องกัน คือ ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะวินิจฉัยสั่งการ หรือมีการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองควรมีระบบป้องกันก่อน คือ ทำอย่างไรจึงจะให้มีการโต้แย้งคัดค้านก่อนจะมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัย เป็นการควบคุมเพื่อลดความเสี่ยงจากการผิดพลาดเสียหาย

2) การควบคุมแบบแก้ไข คือ เมื่อมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นแล้ว ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องไปหาองค์กรที่มีอำนาจ เพื่อขอให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องถูกยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข

ประเภทการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุม และตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร มีเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรตุลาการ การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรรัฐธรรมนูญ

(1) การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมและการตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะ โดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่สำคัญ 2 ประการ คือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อันได้แก่การออกกฎหมายและหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา และตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและการตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาที่ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่จะทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพ ของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น จึงเป็นการควบคุมและ

ตรวจสอบที่มีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น

(2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เป็นการควบคุมการตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นการควบคุมตรวจสอบที่มีการให้หลักประกันกับประชาชนตามหลักนิติรัฐ เพราะองค์กรตุลาการมีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกออกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ นอกจากนี้แล้วในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ด้วย

1) ลักษณะสำคัญของศาล

องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากองค์กรปกครอง Administrative Authorities ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารดังต่อไปนี้

1. ศาล เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของศาล

2. คำสั่งของศาลนั้นที่สั่งว่าตามกฎหมายความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรต้อง “เป็นยุติ” กล่าวคือเมื่อได้อ่านคำสั่งนั้นให้คู่ความฟังแล้วนั้นจะร้องฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้เว้นแต่การแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ๆ คู่ความฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งนั้นมีสิทธิแต่เพียงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อศาลอื่นที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าศาลผู้ออกคำสั่งเดิม และถ้าศาลสูงสุดได้อ่านคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้วคำสั่งดังกล่าวย่อม “เป็นที่ยุติ” หรือ “เสร็จเด็ดขาด” (Finality)

3. กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของสารนั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย Publicity กล่าวคือ เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาพิพากษาคดีได้ การพิจารณาพิพากษาคดีโดยลับเป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้นและต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน ทั้งนี้โดยให้คู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

4. ศาลนั้นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งของตนเสมอ การให้เหตุผลประกอบคำสั่ง คือ การแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ตนออกคำสั่งนั้นให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน คำสั่งที่ว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิ หน้าที่ต่อกันอย่างไรจะเป็นที่ยอมรับของคู่ความและสาธารณชนหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเหตุผลที่สำนักแสดงประกอบคำสั่งของตน “รับฟังได้” หรือไม่สำคัญ

5. ศาลนั้นจะต้องมีความเป็นกลางหรืออีกนัยหนึ่ง “ปราศจากอคติลำเอียง” จะมีความเป็นกลางได้ก็ต่อเมื่อผู้พิพากษามีความเป็นอิสระ กล่าวคือ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันอย่างใด ๆ ขององค์กรอื่นหรือของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งวิธีการประกันความเป็นอิสระในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของศาลนั้นมีหลายวิธีเช่น การให้คู่ความที่เห็นว่าผู้พิพากษาของศาลนั้นมีส่วนได้เสียในคดีมีสิทธิคัดค้านไม่ให้ผู้พิพากษาคณนั้นร่วมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทการห้ามมิให้ผู้ใดแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ระหว่างพิจารณา การกำหนดให้การแต่งตั้ง การถอดถอนการเลื่อนตำแหน่งการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการลงโทษทางวินัยผู้พิพากษานั้นต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโยกย้ายผู้พิพากษา แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิมก็ตามจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของผู้พิพากษาผู้นั้นแล้วด้วย เป็นต้น

องค์กรตุลาการหรือศาลใดไม่มีลักษณะข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่ใช่องค์กรตุลาการหรือศาลอย่างแท้จริง (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2540, หน้า 84-86) แต่หากศาลมีลักษณะสำคัญทุกประการดังกล่าวย่อมจะทำให้การใช้อำนาจตุลาการ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง และองค์กรตุลาการที่มีอำนาจ ควบคุมตรวจสอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองของแต่ละประเทศหรือรัฐนั้นย่อมมีระบบที่แตกต่างกันไป

2) ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยว หมายถึง ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งคดีอาญาและคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกันในการตัดสินคดีทุกคดี ระบบศาลเดี่ยวนี้นิยมกันในประเทศที่ใช้อยู่ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3) ระบบศาลคู่

ระบบศาลคู่ หมายถึง ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลทั่วไปที่ตัดสินคดี แต่มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาคดีบางประเภท เช่น คดีที่ทหารกระทำผิดคดีอาญาและคดีวินัย มีการจัดตั้งศาลทหาร คดีปกครองมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีรัฐธรรมนูญมีการจัดตั้งศาล

รัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยศาลพิเศษเหล่านี้มีเขตอำนาจเหนือคดีเฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เมื่อศาลพิเศษตัดสินคดีแล้วเป็นที่ยุติไม่อาจอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมได้อีกประเทศที่ใช้ระบบนี้คือประเทศส่วนใหญ่ที่อยู่ในระบบซีวิลลอว์ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี เป็นต้น

4) การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลในประเทศไทย

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมและการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามลักษณะคดีและวิธีพิจารณาที่ศาลนั้นใช้บังคับ คือ ศาลธรรมดา ศาลพิเศษ และศาลชำนาญพิเศษ ดังนี้

(1) ศาลธรรมดา

ศาลธรรมความเป็นศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปโดยใช้วิธีพิจารณาตามแบบที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) ศาลพิเศษ

ศาลพิเศษเป็นศาลชั้นต้นที่ใช้วิธีพิจารณาตามแบบที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายเฉพาะของศาลนั้นเป็นพิเศษที่แตกต่างจากคดีธรรมดาเพื่อให้เหมาะสมกับคดีที่มีลักษณะพิเศษ คือ ศาลเยาวชนและครอบครัวซึ่งแยกไว้เป็นคนละประเภทกับศาลชำนาญพิเศษ เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลนี้ได้ใช้ความรู้ความเข้าใจในการชี้ขาดตัดสินคดีดังกล่าวยิ่งไปกว่าคดีธรรมดาจึงมิได้จัดเป็นศาลชำนาญพิเศษ

(3) ศาลชำนาญพิเศษ

ศาลชำนาญพิเศษเป็นศาลชั้นต้นที่ใช้วิธีพิจารณาตามแบบที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีของศาลนั้นเป็นพิเศษที่แตกต่างจากศาลธรรมดา เช่นเดียวกับศาลพิเศษ แต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลนี้เป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษที่จะต้องให้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวแตกต่างจากผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีธรรมดา จึงจัดว่าเป็นศาลชำนาญพิเศษ ศาลชำนาญพิเศษดังกล่าวเป็นศาลที่อยู่ในสังกัดศาลยุติธรรมเช่นกันซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 4 ศาล คือ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย (ไพโรจน์ วายุภาพ, 2548, หน้า 41)

ศาลพิเศษและศาลชำนาญพิเศษมีเฉพาะในศาลชั้นต้นไม่มีในชั้นอุทธรณ์และฎีกาเป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์หรือฎีกาต้องยื่นต่อศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลฎีกาต่อไปตามลำดับชั้นศาลหรืออุทธรณ์โดยตรงต่อศาลฎีกาแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม คดีของศาลพิเศษหรือศาลชำนาญพิเศษดังกล่าวที่ขึ้นมาสู่ศาลสูงก็จะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยแผนกคดีเยาวชนและครอบครัวในศาลอุทธรณ์ หรือศาลอุทธรณ์ภาคกับแผนกคดีล้มละลายในศาลอุทธรณ์ หรือแผนกคดีแรงงาน แผนกคดีภาษีอากร แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และแผนกคดีล้มละลายในศาลฎีกาแล้วแต่กรณี โดยใช้วิธีพิจารณาแบบพิเศษในชั้นอุทธรณ์และฎีกาที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะบังคับแก่คดีดังกล่าวด้วย (ไพโรจน์ วายุภาพ, 2548, หน้า 42) ซึ่งการแบ่งเป็นแผนกของศาลเป็นไปตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้นอาจแบ่งส่วนราชการเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และจะให้มีอำนาจในคดีประเภทใดหรือคดีในท้องที่ใด ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลนั้น แยกต่างหากโดยเฉพาะก็ได้ โดยออกเป็นประกาศคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม”

การควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 271 ซึ่งศาลยุติธรรมนอกจากศาลแพ่งศาลอาญาแล้ว ยังมีศาลชำนาญพิเศษอื่น ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย และศาลอาญาแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(3) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกเหนือจากองค์กรทางการเมือง และองค์กรตุลาการ ได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ โดยองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีการบัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป อาทิ องค์กรอิสระ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรฝ่ายปกครองของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (ชัช จงสืบทันท์, สมเจตน์ ไวยากรณ์, ปัทมา สุภก่าปัง และเผด็จการ ค้างโท, 2549, หน้า 22-24 อ้างถึงใน พลอย เฟิงเพ็ชร, 2554, หน้า 37-39)

2.9 หลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนในประเทศไทยใช้ตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญมิให้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ใน

มาตรา 213 รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อมิให้รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นและเพื่อใช้ในการควบคุมกฎหมายลำดับรองคือกฎต่าง ๆ มิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติและป้องกันการออกกฎหมายให้กำหนดข้อบังคับเกินความจำเป็นและนอกเหนือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทและมาตรการที่กำหนดในกฎจะต้องมีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์กฎหมายแม่บทเท่านั้น

หลักความได้สัดส่วนมีหลักการสำคัญ 3 ประการประกอบด้วย

1) หลักแห่งความเหมาะสมหรือหลักแห่งความเหมาะสมหมายความว่า การใช้หลักความได้สัดส่วนเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นจะต้องนำเอามาตรการที่ กำหนดไว้ในกฎหมายให้เหมาะสมกับบริบทของปัญหาที่เกิดขึ้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็เฉพาะเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนโดยไม่ให้การ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ดังนั้นการตรากฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งบังคับ ให้ประชาชนกระทำการหรือมิให้กระทำการใดจะต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสมเมื่อประเมินสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นและหรือประโยชน์มหาชนที่จะต้องได้รับการคุ้มครอง

2) หลักแห่งความจำเป็นหลักแห่งความจำเป็นหมายถึงการกำหนดมาตรการในกฎหมายเพื่อที่จะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐในการใช้บังคับกับประชาชนจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นเพียงเท่าที่ เจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดไว้หรือเพียงเท่าที่จะทำให้สามารถบรรลุผลตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้นดังนั้นมาตรการที่ใช้จึงต้องมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดและรัฐจะเรียกร้องให้ประชาชนจำต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นและหรือประโยชน์มหาชนเท่านั้นดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็นใน การดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ย่อมขัดต่อหลักแห่งความจำเป็น

3) หลักแห่งความสมดุลหลักแห่งความสมดุลเป็นหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบหมายถึงฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และการตรากฎหมายจะจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนได้แต่กฎหมายที่ตรานั้นจะตัด หรือเพิกถอนสิทธิที่และเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญไม่ให้การคุ้มครองประชาชนไว้แล้วกฎหมายที่เพิ่มถอนสิทธิและเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งของประชาชนย่อมมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญหมวดบัญญัติที่นั้นย่อมใช้บังคับมิได้ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า

รวมถึงกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือการละเว้นไม่กระทำการใดเป็นความผิดทางอาญาและกำหนดระหว่างโทษทางอาญาไว้อย่างโหดร้ายทารุณเช่นตัดแขนตัดขาหรืออวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใด ย่อมเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของประชาชนย่อมมีผลใช้บังคับไม่ได้เช่นกัน

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อบรรลุนิติวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้แต่หากการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือต่อสังคมเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ส่วนรวมที่พึงได้รับก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการดังกล่าวขัดต่อหลักแห่งความสมดุลคั่งนั้นหลักแห่งความสมดุล จึงเป็นการสร้างน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปและประโยชน์ต่อส่วนรวมกับมาตรการที่กำหนดให้เอกชนต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยส่วนรวม (สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2565, หน้า 234-236)

2.10 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power)

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2558, หน้า 66) สรุปสาระสำคัญได้ว่า อำนาจรัฐ (State Power) หรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คือ อำนาจเดียวกันเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศหรือรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดปฏิเสธไม่ได้ ในรัฐหรือประเทศหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเดียว แต่แบ่งการใช้ออกได้ 3 ทาง คือ ใช้ตรากฎหมาย หรือนิติบัญญัติ บังคับใช้กฎหมาย หรือการบริหาร และการวินิจฉัยกฎหมาย หรือตุลาการ

อำนาจรัฐในทางกฎหมายมหาชน เกิดจากพัฒนาการของการใช้อำนาจในสังคมของมนุษย์ รูปแบบของการใช้อำนาจในสังคมแต่ดั้งเดิมจะผูกติดอยู่กับบุคคล คุณสมบัติความรู้และความสามารถเฉพาะตัวของผู้นำจะมีความสัมพันธ์กับอำนาจในสังคม และถูกท้าทาย อยู่ตลอดเวลา ทำให้สังคมเกิดความไม่มั่นคงปลอดภัย จึงเกิดแนวความคิดที่จะรักษาอำนาจของผู้นำในสังคมให้ยั่งยืนมั่นคงด้วยการแยกอำนาจออกจากตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจ เพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันแห่งอำนาจ และพัฒนามาเป็น “รัฐ” ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันแห่งอำนาจสูงสุดในทางกฎหมายมหาชน

เนื่องจากการดำรงชีพของมนุษย์มักอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเรียกว่า “สังคม” ซึ่งในแต่ละสังคมประกอบไปด้วยกลุ่มต่าง ๆ ที่สมัครใจเข้ามามีความสัมพันธ์กันเพื่อผลประโยชน์ ของกลุ่ม เมื่อสังคมใหญ่ขึ้นจำเป็นต้องมีกลไกในการบังคับควบคุมและกำกับดูแลให้สังคมเกิดความเรียบร้อย การบังคับควบคุมดังกล่าวเรียกว่า “อำนาจ” ซึ่งอำนาจไม่อาจจะเกิดขึ้น ได้หากอยู่ลำพังคนเดียว ซึ่งตามแนวความคิดสัญญาประชาคม เชื่อว่า อำนาจ เกิดจากการที่ประชาชนในสังคมยินยอมพร้อมใจกันสละสิทธิตามธรรมชาติของตนเองให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ใช้อำนาจ

ปกครองสังคม หรือตามแนวความคิดธรรมชาติ อำนาจเกิดจากคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ปกครองที่มีความเฉลียวฉลาดมีความสามารถในการเป็นผู้นำ แต่สิ่งที่เหมือนกันอย่างหนึ่ง คือ การใช้อำนาจดังกล่าวจะถูกใช้ไปเพื่อตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์สาธารณะของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองรักษาความสงบสุขของสังคม ดังนั้น อำนาจจึงมีที่มาจากความชอบธรรม และการยอมรับของคนในสังคม

อำนาจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ของการรวมตัวเป็นสังคมของมนุษย์ มีลักษณะเป็นการบังคับให้จำต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการและไม่อาจหลีกเลี่ยงขัดขืนได้เป็นการ ใช้อำนาจเหนืออีกบุคคลหนึ่ง โดยได้รับการยอมรับจากสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมและประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมมีหลายระดับขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคล ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีอำนาจเหนือบุคคลทุกคนในสังคมหรือรัฐ เรียกว่า “อำนาจรัฐ” หรือ “อำนาจการเมือง”

ความหมายของอำนาจรัฐ (State Power) คือ อำนาจเกิดขึ้นมาพร้อมกับการที่มนุษย์ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสังคม ซึ่งโดยธรรมชาติของมนุษย์มักจะอยู่รวมกันเป็นเผ่า เป็นกลุ่ม เป็นสังคม การที่มนุษย์หลายคนหลายกลุ่มหลายสังคมมาอยู่รวมกันมาก ๆ และมีการติดต่อสัมพันธ์กัน จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มได้ อำนาจทางสังคมหรืออำนาจรัฐจึงเป็นกลไกสำคัญที่มนุษย์นำมาใช้ในการกำกับดูแลและจัดระเบียบภายในสังคม เพื่อให้ทุกกลุ่มผลประโยชน์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ดังนั้น อำนาจรัฐจึงมีความแตกต่างไปจากอำนาจระหว่างบุคคลภายในกลุ่มเดียวกันหรือระหว่างกลุ่มอื่น เนื่องจากเป็นอำนาจที่อยู่เหนืออำนาจอื่นของบุคคลหรือกลุ่มทุกคนทุกกลุ่มในสังคม เป็นอำนาจที่มีความเด็ดขาดและสูงสุด เพราะอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดระเบียบ บังคับ ควบคุมให้ทุกคนได้อยู่รวมกันอย่างสงบปลอดภัยและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกกลุ่มในสังคมหรือรัฐ หากมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎเกณฑ์หรือข้อห้ามทางสังคม ผู้กระทำก็จะถูกลงโทษจากอำนาจรัฐอำนาจรัฐ หรือในทางรัฐศาสตร์หมายถึงอำนาจทางการเมือง เกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดสังคมมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสงบสุขภายในสังคมหรือรัฐ

รูปแบบของอำนาจรัฐในแง่ของความชอบธรรมของผู้ปกครองมี 3 แบบ คือ

1) อำนาจรัฐตามประเพณี อำนาจรัฐที่เกิดขึ้นในยุคแรก ๆ ที่สังคมยังไม่มีความซับซ้อน ผู้ปกครองจะใช้อำนาจรัฐในการจัดระเบียบหรือปกครองคนในสังคมโดยการสืบทอดต่อกันมาตามจารีตประเพณีหรือหลักเกณฑ์ของสังคม

2) อำนาจรัฐตามความสามารถของผู้ปกครอง ความชอบธรรมแห่งอำนาจรัฐขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้ปกครอง การที่สังคมจะสงบสุขหรือทุกข์ร้อน อยู่ที่ผู้นำ

หรือผู้ปกครอง ทำให้เกิดความไม่แน่นอนและมั่นคงของการดำรงอยู่ของอำนาจ ดังนั้น รัฐที่มีรูปแบบของอำนาจรัฐในลักษณะนี้จึงเสื่อมสลายไป และเกิดแนวความคิดที่จะพัฒนาให้อำนาจรัฐมีความมั่นคงด้วยการแยกอำนาจรัฐออกจากตัวบุคคล โดยส่งไปมอบให้ แก่องค์กรหรือสถาบันที่เป็นนามธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจแทน

3) อำนาจรัฐตามกฎหมาย เนื่องจากประชาชนต้องการให้เกิดความแน่นอนมั่นคงของการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองจึงมีการพัฒนาอำนาจรัฐตามประเพณี และอำนาจรัฐตามความสามารถเฉพาะตัวให้มีความแน่นอนเป็นกฎหมาย

อำนาจรัฐกับรัฐธรรมนูญ

อำนาจรัฐเป็นนามธรรมหรือมองไม่เห็นรูปธรรมของอำนาจรัฐ คือ กฎหมายปกครองรัฐหรือรัฐธรรมนูญซึ่งใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดของทุกประเทศ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ (Constitution) จะสะท้อนให้เห็นเป็นรูปธรรมว่า ระบอบที่ใช้ปกครองรัฐหรือประเทศเป็นการปกครองระบอบเผด็จการหรือระบอบประชาธิปไตยหรือระบอบคอมมิวนิสต์ ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดที่รักษาระบอบการปกครองประเทศเอาไว้

เจ้าของและผู้ใช้อำนาจรัฐ

อำนาจรัฐจะต้องมีเจ้าของและมีผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงจะปกครองรัฐได้ ในสมัยโบราณเจ้าของและผู้ใช้อำนาจรัฐเป็นคนเดียวกัน คือ พระมหากษัตริย์หรือจักรพรรดิ มีอำนาจสูงสุดเพราะเป็น เจ้าของและผู้ใช้อำนาจโดยตรงแต่เพียงผู้เดียวในการออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และวินิจฉัยกฎหมาย การปกครองประเทศในสมัยโบราณ จึงเด็ดขาดที่สุด แต่พระมหากษัตริย์ พระองค์เดียว ย่อมใช้อำนาจปกครองทั้งประเทศไม่ได้ จึงมีผู้แทนใช้อำนาจปกครองประชาชนแทนพระองค์ ในตำแหน่งต่าง ๆ เรียกว่า “ข้าราชการ” โดยมีกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ ทรงบัญญัติไว้ เป็นหลักในการใช้อำนาจรัฐบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตาม พระมหากษัตริย์ ทรงเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการโดยตรง ประชาชนไม่มีอำนาจหรือสิทธิ ไปตรวจสอบข้าราชการได้ ฉะนั้น ข้าราชการในสมัยโบราณจึงเป็นผู้ยิ่งใหญ่เป็น นายประชาชน ประชาชนเกรงกลัวข้าราชการยิ่งกว่าพระมหากษัตริย์ เพราะข้าราชการเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐปกครองประชาชนตามกฎหมายปกครองที่พระมหากษัตริย์บัญญัติขึ้นมาโดยตรง ความเกรงกลัวข้าราชการจึงสืบเนื่องต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ และเป็นการยากที่จะเปลี่ยนความคิดของประชาชนได้

อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมือง จึงหมายถึง กำลังความสามารถในการบังคับที่มีอยู่เหนือบุคคลภายในและภายนอกรัฐ สามารถบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำการสิ่งใด ซึ่งอำนาจรัฐมีบทบาทสำคัญกับประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 66)

2.11 ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

ความหมายของการทุจริตคอร์รัปชัน ตามพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ได้ให้ความหมายของการคอร์รัปชัน หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ และให้ความหมายคำว่า “ฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การริดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน ฉะนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการรีดไถโดยการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับหรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริตหรือเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น โดยการละเมิดหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตนเอง รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานช่วยเหลือญาติพี่น้องพวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบนแต่เจ้าพนักงานผู้นั้นได้รับความสบายใจก็จัดว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง การกระทำที่เป็นการทุจริตของข้าราชการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง พิจารณาจากองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) ผู้กระทำการได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินตราหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ รวมถึงการรับสินบนด้วย
- 2) ผู้กระทำการไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย
- 3) การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียของสาธารณะหรือประชาชนเป็นส่วนใหญ่
- 4) ผู้กระทำการมีตำแหน่งฐานะในหน้าที่ราชการและได้กระทำการภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- 5) การกระทำของบุคคลนั้นเป็นการฝ่าฝืน หรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย

นอกจากนั้น การพิจารณาว่า พฤติกรรมหรือการกระทำใดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ ควรพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำหรือเข้าไปมีส่วนร่วม หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเขาเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ
- 2) การกระทำนั้นอาจคาดคะเนได้ว่า การตัดสินใจนั้นมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น
- 3) ผลของการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นส่วนสาระสำคัญที่ทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ทั้งนี้ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556 ได้ให้ความหมายของ “ทุจริต” ไว้ว่าหมายถึง ความประพฤติชั่ว คดโกง น้อ โกง ไม่ซื่อตรง และ “คอร์รัปชัน” หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอาโดยอำนาจหน้าที่ราชการ ส่วน “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หมายถึง การริดนาทาเร้น และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงมาเป็นของตน และ “ทุจริต” หมายความว่า ประพฤติชั่ว คดโกง

จากความหมายของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” ที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน กล่าวโดยสรุป หมายถึง การประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอันเนื่องมาจากคณาปฏิบัติ เลือกปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเองและพรรคพวก ดังนั้น การมองว่าการกระทำลักษณะใดที่ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระเบียบทางสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมในสังคมของประเทศต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เพราะการที่จะเอามาตรฐานของสังคมหนึ่งไปวัดพฤติกรรมอีกสังคมหนึ่งว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ นั้น จำเป็นที่จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม ทั้งนี้ ในกรณีการให้สิ่งของหรือผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการให้ในรูปแบบใด ถ้าการให้นั้นมีการใช้อำนาจหน้าที่การงานในทางที่ผิดก็ถือเป็นการให้สินบนได้หรือการช่วยเหลือบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นทางด้านหน้าที่การงานก็ตาม ถ้าเป็นการช่วยเหลือโดยที่มีการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมแล้ว ถือว่าก็เป็นการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 35-36)

2.12 ทฤษฎีอาชญาวิทยา (White Collar Crime)

“อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White Collar Crime)” นับเป็นอาชญากรรมของคนชั้นสูงหรือผู้ที่มีฐานะทางสังคม เนื่องจากอาชญากรรมความผิดประเภทอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว โดยส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดี มีอำนาจ แต่ทว่าได้ใช้ตำแหน่งและอำนาจที่ตนเองครอบครองอยู่แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบให้แก่ตนเองและพรรคพวก โดยส่วนมากมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นักธุรกิจ แพทย์ เจ้าของกิจการ ฯลฯ นอกจากจะเป็นอาชญากรรมของคนชั้นสูงแล้ว อาชญากรรมประเภทนี้ยังมีความแตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ คือ ลักษณะของการกระทำผิดที่จะไม่ใช้วิธีการที่มีความรุนแรง หรือเป็นที่สะเทือนขวัญแก่ประชาชนแตกต่างจากอาชญากรรมพื้นฐานที่มักใช้กำลังและความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่มีค่า เป็นต้น

2.13 ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship)

โครงสร้างของระบบสังคมไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เป็นสังคมที่กำหนดสถานภาพของบุคคลในลักษณะที่แตกต่างมาก มีรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวตั้งหรือแนวดิ่ง (Vertical Relationship) ทำให้สังคมไทยยึดถือการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในแบบที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล

ที่มีฐานะสำคัญหรือสูงกว่ากับบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะที่ไม่สำคัญหรือต่ำกว่า เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมระหว่างกัน โดยผู้ผู้ใต้อุปถัมภ์จะยอมทำการต่าง ๆ ตามที่ผู้ให้การอุปถัมภ์ต้องการ ส่วนผู้ให้การอุปถัมภ์จะกระทำอย่างไร ๆ เพื่อให้เกิดการยอมรับหรือสร้าง “บุญคุณ” กับผู้ผู้ใต้อุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนและตอบแทนบุญคุณกันเกิดขึ้นได้ในทุกกรณี ตั้งแต่ถูกต้องตามหลักข้อกำหนดทางศีลธรรม (Moral Basis) และชอบด้วยกฎหมาย ไปจนถึงละเมิดศีลธรรมอันดีงามและผิดกฎหมาย ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นี้พบทั่วทุกแห่งในสังคมไทย เช่น ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นักธุรกิจกับพรรคการเมือง พรรคการเมืองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ

2.14 ทฤษฎีองค์การ

ความยุติธรรมเป็นปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อภาครัฐรวมทั้งภาคเอกชน ซึ่งการปรับทฤษฎีดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมจริงได้นั้น ลำดับแรกจะต้องอาศัยการบริหารหรือการจัดการที่หมายถึง กระบวนการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ ผ่านการสั่งการ การมอบหมายงาน การควบคุมงาน และการดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งการวางกฎ ระเบียบ และแผนต่าง ๆ ซึ่งคำว่าการบริหาร (Administration) และคำว่าการจัดการ (Management) เป็นคำที่คุ้นเคยกันทั่วไป โดยประมวลจากแนวคิดของ กฤษณ์สัมพันธ์ เมาะสูต (2559), หกวน ซูเพ็ญ (2558), กิตติศักดิ์ ปรกติ (2556), สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ (2550, หน้า 9-13) กับ ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ, สุดา สุวรรณภิญโญ, ลัทธிகาล ศิริวรรณ, และชวลิต ประภาวนนท์ (2539, หน้า 3) ได้ดังนี้

ตามทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Theory) การบริหาร (Administration) คือ กระบวนการดำเนินงานในภาครัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เรียกว่า การบริหารงานในภาครัฐ (Public Administration) ซึ่งให้ความสำคัญต่อนโยบาย (Policy) อันหมายถึง กรอบ (Framework) ที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินงานให้บรรลุความประสงค์ของภาครัฐในการแก้ปัญหาและการพัฒนาสังคมเพื่อสาธารณชน กล่าวคือ เป็นการบริหารงานตามนโยบายที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุความประสงค์ของภาครัฐแต่ละภาคส่วนคือความสุขของประชาชนและความสงบของสังคมที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศอันเป็นความประสงค์ของชาติ (National will) โดยรวม นโยบายดังกล่าวจึงเรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งการบริหารงานภาครัฐเกิดจากการศึกษาวิเคราะห์สังคมอุตสาหกรรมของประเทศพัฒนาแล้วทั้งในภาคพื้นยุโรปและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จน้อยกว่าประเทศในภาคพื้นยุโรปทำให้ทฤษฎี

ทางการบริหารต่าง ๆ ถูกนำมาวิเคราะห์และประยุกต์ใช้ในสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ จนกลายเป็นทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัย แล้วเผยแพร่สู่ประชาคมโลก

ส่วนการจัดการ (Management) คือ กระบวนการดำเนินงานในภาคธุรกิจที่เรียกว่า จัดการภาคธุรกิจ (Business Management) ซึ่งให้ความสำคัญต่อนโยบาย (Policy) อันหมายถึง กรอบ (Framework) ที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินงานให้บรรลุความประสงค์ทางธุรกิจ กล่าวคือ เป็นการจัดการในเชิงพาณิชย์เพื่อหากำไรจากสินค้าหรือจากการบริการของแต่ละธุรกิจ ซึ่งธงชัย สันติวงษ์ (2533, หน้า 24-28) และอมรา พงศาพิชญ์ (2541, หน้า 409-420) ได้อธิบายขยายความว่า เนื่องจากมนุษย์มีความสามารถที่จำกัด ดังนั้น แม้จะใช้การบริหารหรือการจัดการที่ใช้อย่างไรก็ตาม มนุษย์ก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ทุกเรื่อง มนุษย์จึงหาวิธีบรรลุเป้าหมายที่เกินกำลังความสามารถของบุคคลด้วยวิธีการสร้างร่วมมือระหว่างกันเพื่อนำสู่เป้าหมายร่วมกัน ด้วยการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างเป็นระบบที่เรียกว่า “องค์กร” ซึ่งองค์กรนั้นมีทั้งประเภทที่จัดอย่างมีระเบียบแบบแผนพร้อมกับมีกฎหมายรองรับที่เรียกว่า องค์กรรูปนัย (Formal Organization) และประเภทที่จัดโดยไม่มีระเบียบแบบแผน แต่เป็นการรวมตัวกันแบบง่าย ๆ เป็นกลุ่มหรือคณะบุคคล และลึ้มเล็กกันได้ง่าย ซึ่งเรียกอองค์กรประเภทนี้ว่า องค์กรอรูปนัย (Informal Organization)

จากที่กล่าวมา องค์กร จึงหมายถึง กระบวนการที่บุคคล (Person) มารวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อร่วมกันดำเนินงานสู่เป้าหมาย (Goal) ซึ่งเป็นความประสงค์ต่อผลในระยะสั้น และวัตถุประสงค์ (Objective) ซึ่งเป็นความประสงค์ต่อผลในระยะยาวร่วมกัน ด้วยการจัดโครงสร้าง (Structure) ที่เป็นการจัดระบบงาน โดยแบ่งกลุ่มงานหรือหน่วยงาน (Section or Department) พร้อมกับอำนาจและหน้าที่ (Authority) ออกเป็นองค์กร (Organ) พร้อมกับการจัดทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) อย่างเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกันอย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่ง ภาวิณี เพชรสว่าง (2558, หน้า 165-231) และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2549, หน้า 228-230) อธิบายความเพิ่มเติมว่า การที่บุคคลผู้มีความสามารถแตกต่างกันแล้วมาทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กรร่วมกันซึ่งประกอบด้วยงานที่แตกต่างกันหลายด้าน จึงจำเป็นต้องจัดบุคคลให้เหมาะสมกับลักษณะของงานในแต่ละส่วนพร้อมสร้างความเชื่อมโยงประสานสอดคล้องของงานแต่ละส่วนอย่างเป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนชัดเจน โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ เรียกว่า การจัดโครงสร้างองค์กร (Organizational Structure) ซึ่งมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

ปัจจัยแรก ได้แก่ ตำแหน่งงาน (Job Positions) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามลักษณะของงาน ซึ่งอำนาจและหน้าที่ (Authority) ตามความหมายที่ประมวลจากแนวคิดของ วาโร เฟ็งสวัสต์ (2555, หน้า 3-6) และนพดล เจนอักษร (2549, หน้า 6-19) มีสาระสำคัญว่าเป็นอำนาจที่เป็นทางการ

หรือเป็นอำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งหรือการครอบครองตำแหน่งในองค์กรที่อาจกำหนดโดยกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ อันเป็นประโยชน์และความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานเพื่อการบรรลุความประสงค์ต่อผลในระยะสั้น คือ เป้าหมาย (Goal) อันเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ (Objective) ซึ่งเป็นความประสงค์ที่ต้องการบรรลุต่อผลในระยะยาวขององค์กร ผู้ดำรงตำแหน่งจึงเป็นผู้ทรงอำนาจหน้าที่ที่มีสิทธิ (Right) มีความชอบธรรมในการวางแผน และการสั่งการ รวมถึงการกำหนดกฎ ระเบียบ การมอบหมายงาน ควบคุมงาน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้สิทธิและความชอบธรรมในขอบเขตของอำนาจหน้าที่อันเป็นกรอบหรือแนวทางที่เรียกว่า นโยบาย (Policy) ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาต้องยอมรับและปฏิบัติตาม โดยอำนาจหน้าที่นี้จะหมดไปเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง

ปัจจัยที่สอง ได้แก่ กลุ่มงานหรือหน่วยงาน (Section or Department) ซึ่งเป็นการจัดแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ที่จัดให้ส่วนงานนั้น ๆ จะต้องนำสู่การปฏิบัติงาน

ปัจจัยที่สาม ได้แก่ ขนาดและสายงานในการควบคุมสั่งการ (Span and Chain of Directing) ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนตำแหน่ง กลุ่มงาน หรือหน่วยงานในการควบคุมและสั่งการ กับสัดส่วนของสายการรายงานและการสั่งการ

ปัจจัยที่สี่ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจ (Structure of Powers) เป็นอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งงาน กลุ่มงาน หน่วยงาน ขนาดและสายงานของการควบคุมและสั่งการ โดยรวมว่ามีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ กระจายอำนาจ รวมถึงมีมาตรฐานยืดหยุ่นและเคร่งครัดตายตัวอย่างไร

สำหรับคำว่า “องค์กร (Organization)” หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในตราสารจัดตั้งซึ่งอาจเป็นหน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ “องค์กร” อาจหมายความรวมถึงองค์กรด้วย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542, หน้า 1321) และด้วยกระทรวงกลาโหมใช้คำว่า “องค์กร” ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551

2.15 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

แมกซ์ เวเบอร์ นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้สร้างตัวแบบขององค์การในอุดมคติที่เรียกว่าองค์การแบบราชการ ขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักการพื้นฐานของระบบราชการและองค์การขนาดใหญ่ทั่วไป คำว่าองค์การแบบราชการในความหมายของเวเบอร์ มิได้หมายความแต่เฉพาะองค์การของภาครัฐหรือองค์การของระบบราชการเท่านั้น หากแต่รวมถึงองค์การที่มีขนาดใหญ่ที่มีการจัด

โครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและเป็นระบบแน่นอน รวมถึงมีการบริหารงานในระบบคุณธรรม (merit system) นอกจากนั้น ต้องมีลักษณะการบริการงานโดยยึดหลักของเหตุผลในการตัดสินใจ รวมถึงมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน มีความต่อเนื่องและมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialist) และในทักษะของเวเบอร์ สิ่งสำคัญที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรซึ่งเสนอว่าจะต้องเป็น โครงสร้างที่เหมาะสมกับการทำภารกิจ มีความแน่นอนชัดเจน มีความต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยต้องมีการกำหนดไว้ในรูปของกฎ หรือกฎหมาย มิใช่เปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์หรือแรงกดดันทางการเมืองหรือขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ภายในหน่วยงานจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด หรือความชำนาญของแต่ละบุคคล และต้องทำงานในลักษณะ “มืออาชีพ” คือ ปฏิบัติงานโดยมีองค์ความรู้ในเชิงศาสตร์เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจ องค์กรแบบราชการมีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก มีโครงสร้างและกฎระเบียบที่แน่นอน ชัดเจนและมีความต่อเนื่อง องค์กรแบบราชการจะต้องมีโครงสร้างที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดรายการบังคับบัญชาและรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน นอกเหนือจากการมีโครงสร้างหน้าที่และสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนแล้ว องค์กรแบบราชการจะต้องมีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานนี้จะต้องถูกกำหนดขึ้นอย่างสมเหตุสมผลเพื่อประโยชน์ขององค์กรในการที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานขององค์กรแบบราชการจะต้องมีความต่อเนื่องตลอดไปจนถึงสิ้นสุดภารกิจ หรือหมดความจำเป็นในการทำภารกิจ มิใช่ปฏิบัติงานในลักษณะขาดช่วง หรือขาดความต่อเนื่อง ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือผู้มารับบริการจากองค์กรนั้น ๆ ได้

ประการที่สอง มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน องค์กรแบบราชการจะต้องกำหนดโครงสร้าง และหน้าที่ของบุคลากร โดยพิจารณาจากความรู้และความชำนาญเฉพาะด้านการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถในหน้าที่หรืองานที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง ในระยะต่อมามักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานโดยวุฒิการศึกษาหรือประสบการณ์ตรงกับการทำงานในลักษณะที่ชัดเจน และจะไม่มีการใช้บุคลากรผิดประเภท คือ ไม่ได้ศึกษาหรือไม่มีประสบการณ์ในงานลักษณะที่ต้องรับผิดชอบ รวมถึงยอมรับการตัดสินใจ ความเห็น หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการ ซึ่งได้ให้ความเห็นตามหลักวิชาการด้วย

ประการที่สาม มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน องค์การแบบราชการจะต้องมีการกำหนดลำดับชั้นของการบังคับบัญชา หรือสายการบังคับบัญชา (line of command) ที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อความชัดเจนและความสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชา ตลอดจนความสะดวกในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล การปฏิบัติงานของแต่ละแผนกหรือแต่ละฝ่าย นอกจากนั้น การกำหนดสายการบังคับบัญชานี้ยังช่วยให้มีการกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบภาระงานไปทั่วทั้งองค์การด้วย

ประการที่สี่ ความสัมพันธ์ภายในองค์การแบบเป็นทางการ ภายในองค์การแบบราชการนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทุกตำแหน่ง ทุกระดับ จะต้องเป็นความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ (formal relations) ซึ่งหมายถึงมีความสัมพันธ์กันในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีระเบียบ กฎหมายเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ไม่ยึดถือความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่ยึดถือระเบียบ กฎหมายเป็นหลัก ภายในองค์การจะต้องมีเฉพาะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่เท่านั้น จะไม่ยึดความสัมพันธ์นันทิมา มารดา บุตร เครือญาติ หรือเพื่อน ซึ่งอาจนำไปสู่การละเว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือเลือกปฏิบัติหน้าที่ อันอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อบุคคลใด ๆ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการนี้ ตรงข้ามกับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal Relations) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เพื่อนสนิท หรือความสัมพันธ์แบบผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้เมื่อนำมาใช้ภายในองค์การอาจนำไปสู่ความไม่เป็นระบบหรือสร้างความเสียหายให้กับองค์การในบางสถานการณ์ได้ เช่น การแสวงผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในองค์การ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และระบบเครือญาติ เป็นต้น

ประการที่ห้า กระบวนการบริหารงานบุคคลซึ่งยึดหลักระบบคุณธรรม ระบบคุณธรรมมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ (ยูวดี ศรีธรรมรัฐ, 2541, หน้า 19-20)

- 1) มีการสอบแข่งขันเพื่อเลือกเฟ้นคนดี มีความรู้ ความสามารถ (Competence)
- 2) มีความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) เปิดโอกาสให้เป็นการทั่วไป (open to all) ถือว่าทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน
- 3) มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Security on Tenure) โดยยึดถือหลักของการทำงานเป็นอาชีพได้รับการยอมรับและการคุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในอาชีพนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง
- 4) มีความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือหลักวิชาการ ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง หรือพรรคการเมืองใด นอกจากนี้ ระบบคุณธรรมตรงกันข้ามกับ ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ

การพิจารณา สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ แต่จะยึดหลักพวกพ้องหรือเครือญาติ ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน ผู้มีอำนาจสามารถสั่งการหรือแทรกแซงการทำงานของผูปฏิบัติงานโดยไม่คำนึงถึงระเบียบ กฎหมาย หรือหลักวิชาการใด ๆ ดังนั้น ระบบนี้จึงไม่เอื้ออำนวยต่อผู้มีความรู้ความสามารถ และยึดหลักความถูกต้องทางวิชาการ ซึ่งในที่สุดจะสร้างผลเสียต่อองค์กรอย่างร้ายแรง โดยแนวคิดเรื่ององค์การแบบราชการของ เวเบอร์ นี้เป็นรากฐาน แนวคิดที่สำคัญซึ่งนำไปสู่การออกแบบกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติงานของระบบราชการ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกในเวลาต่อมา ซึ่งล้วนเป็นผลจากการนำเอาหลักการพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นมาประยุกต์ใช้ทั้งสิ้น

2.16 ปรัชญาความยุติธรรม

นักวิชาการไทยได้อธิบายความยุติธรรมตามปรัชญาของ Aristotle ว่ามี 4 ด้าน คือ

1) ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นความยุติธรรมที่มีอยู่เองโดยธรรมชาติที่เป็นสากล ไม่จำเป็นที่มนุษย์จะต้องรับรู้หรือยอมรับในความมีอยู่และดำรงในธรรมชาติ เช่น การฆ่าคนตาย ย่อมเป็นความผิดที่ทุกคนยอมรับว่าจำเป็นจะต้องถูกลงโทษ

2) ความยุติธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Conventional Justice) เป็นความยุติธรรมที่มนุษย์กำหนดขึ้นมาเป็นเงื่อนไขหรือมาตรการที่ชี้ถึงความถูกต้อง ไม่ถูกไม่ผิด ในสิ่งที่กระทำเพื่อใช้ในการกำหนดโทษและลงโทษ เช่น กฎจราจร

3) ความยุติธรรมในการแบ่งส่วน (Distributive Justice) เป็นความยุติธรรมสำหรับการจัดสรรเป็นส่วนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องกระจายให้แก่กันในสังคม เช่น อำนาจ หน้าที่ เกียรติยศ ความมั่งคั่ง และภาระหน้าที่ของแต่ละคนที่จะต้องแบ่งสรรกันตามคุณธรรม ความสามารถ และตามความเหมาะสมในแต่ละคน

4) ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutive Justice) เป็นความยุติธรรมที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างกันในลักษณะของการแลกเปลี่ยนหรือทดแทนกัน โดยความเสมอภาค เช่น การซื้อขายสินค้า ที่ต่างฝ่ายต่างก็ได้ตามความประสงค์ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2562, หน้า 22-23)

สำหรับความยุติธรรมตามกฎหมายนั้น ปัญญา อุดชาชน (2555, หน้า 46-49) รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้แบ่งความยุติธรรมตามลักษณะการเกิดออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ความยุติธรรมประเภทเกิดจากธรรมชาติ คือ ความยุติธรรมที่เป็นไปตามกฎของธรรมชาติ เนื่องจากความยุติธรรมนั้นมีเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ซึ่งมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ ดังนั้น ความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงเป็นหลักความยุติธรรมสากลที่อยู่สูงกว่าความยุติธรรมที่มนุษย์กำหนดขึ้น โดยหัวใจของความยุติธรรมประเภทนี้ คือ ความเสมอภาค (Equality)

2) ความยุติธรรมประเภทเกิดจากกฎหมายบ้านเมือง คือ ความยุติธรรมที่มนุษย์กำหนดขึ้นด้วยการกำหนดสิทธิและเสรีภาพพร้อมหน้าที่และความรับผิดชอบของมนุษย์ขึ้นให้สามารถรับรู้ได้ล่วงหน้าโดยมีความแน่นอนชัดเจนผ่านบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น ความยุติธรรมจึงหมายถึง กระบวนการและการดำเนินการที่ทำให้การใด ๆ สำเร็จ อย่างมีเหตุมีผลด้วยความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในกรอบกฎหมายอันชอบธรรม ซึ่งการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญกับความยุติธรรมทางกฎหมาย (Legal Justice) ซึ่งหมายถึงกระบวนการยุติธรรมประเภทเกิดจากกฎหมายบ้านเมืองที่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีให้สิ้นสุดลงอย่างมีเหตุมีผลด้วยความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายภายในกรอบกฎหมายที่บัญญัติโดยชอบธรรมเพื่อความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงของประเทศ

2.17 ความหมาย และความสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดิน

1) ความหมายของการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ได้มาจากเงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานดังกล่าว ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิหรือผลประโยชน์นั้นจะเป็นของหน่วยงานดังกล่าว หรือหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐ และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต รวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย

2) ความสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญและจำเป็นต่อระบบการควบคุมการบริหารด้านการเงินในภาครัฐ ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประหยัด รวมทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไขการกระทำที่บกพร่อง ทุจริต หรือประพฤตินิชอบ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

(1) ความหมายเงินแผ่นดิน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคำนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน”

คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่เคยบัญญัติหรือนิยามศัพท์ไว้ในกฎหมายการเงินการคลังโดยตรงไม่ว่าในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 หรือพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้มีการแก้ไขมาหลายครั้งแล้ว ก็ไม่ปรากฏให้เห็นว่ามีแนวคิดที่จะบัญญัติความหมายของเงินแผ่นดินขึ้นแต่อย่างใด รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” แต่ที่ผ่านมาได้มีการกล่าวถึงคำ ๆ นี้ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ใช้บังคับระหว่างปี พ.ศ. 2511 จนถึงปี พ.ศ. 2550 ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการบัญญัติหรือนิยามศัพท์คำ ๆ นี้ไว้ในกฎหมายการเงินการคลังโดยตรงทุกฉบับเพื่อป้องกันการตีความให้เป็นที่ถกเถียงกันเช่น ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กล่าวถึง คำว่า “เงินแผ่นดิน” หรือ คำว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” ฉบับที่ใช้บังคับระหว่างปี พ.ศ. 2511 จนถึงปี พ.ศ. 2550

(2) เงินรายได้แผ่นดินตามกฎหมายไทย

(2.1) ความหมาย เงินรายได้แผ่นดิน หมายถึง เงินที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือรับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุและกฎหมายว่าด้วยเงินคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ บัญญัติไม่ให้ส่วนราชการนั้น ๆ นำไปใช้จ่าย หรือหักไว้เพื่อการใด ๆ

(2.2) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เงินรายได้แผ่นดินมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 คำนิยาม ภายใต้บังคับ มาตรา 13 บรรดาเงินที่พึงชำระให้แก่ รัฐบาลไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้ จัดเก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด คลังอำเภอ ตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักไว้เพื่อการใดเลย บทบัญญัติในส่วนนี้ไม่ใช้บังคับกับองค์กรต่าง ๆ และบรรดาทุนหรือทุนหมุนเวียน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับไว้เป็นส่วนต่างหากได้

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 วรรคแรก คำนิยาม บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บ

ดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการนั้นนำส่งคลัง ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่ รัฐมนตรีกำหนดไว้แต่ จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

(3) การนำส่งคลังตามระเบียบการเก็บรักษาเงินและนำส่ง

ข้อ 65 เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งที่เป็นเงินสด และหรือเช็คให้นำส่งหรือนำฝากคลังภายในกำหนด ดังนี้

1. เช็คให้นำส่งหรือนำฝากในวันที่ได้รับเช็ค หรืออย่างช้าภายในวันทำการ ถัดไป
2. เงินรายได้แผ่นดินให้นำส่งอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง แต่ถ้าส่วนราชการใด มีเงินรายได้แผ่นดินเก็บรักษาในวันใดเกิน 10,000 บาท ก็ให้นำเงินส่ง โดยด่วน แต่อย่างช้าต้อง ไม่เกิน 3 วันทำการถัดไป

(4) ข้อกำหนดที่ผ่อนผันไม่ต้องนำเงินรายได้แผ่นดินส่งคลัง

มีกฎหมายผ่อนผันให้หักเงินรายได้แผ่นดิน โดยไม่ต้องนำส่ง คือ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 วรรคสอง รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับ อนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใด ๆ หักรายจ่ายจากเงินที่ต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ 1 หรือ ส่งคลังจังหวัดและคลังอำเภอในกรณี ดังนี้

1. รายจ่ายที่หักนั้นเป็นรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ เช่น มี กฎหมายจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและให้นำเงินที่เก็บไว้ไปบูรณถนน หรือสะพาน หรือเก็บ ค่าธรรมเนียมตรวจโรคสัตว์แล้วให้หักเงินบางส่วนไว้เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับด้านกักกันสัตว์ กรณี ดังกล่าวถือว่ากฎหมายอนุญาตให้นำเงินไปใช้จ่ายได้แล้ว ดังนั้น เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้รับเงินมาก็ยอมหักเอาไว้สำหรับใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนดได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง หรือ ส่งแต่เพียงบางส่วนที่เหลือจากหักไว้
2. รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่าย ตามระเบียบที่ได้รับความตกลงกับ กระทรวงการคลัง เพื่อเป็นค่าสินบนรางวัล หรือค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งอันพึงต้องชำระ ให้แก่รัฐบาล เช่น จับไม้ของกลางเมื่อคดีสิ้นสุดและได้จำหน่ายไม้ได้เงินมา ถ้ามีระเบียบให้จ่าย เป็นค่าสินบนแก่ผู้จับ ก็หักเงินที่ได้รับจ่ายไปได้ ส่วนที่เหลือนำส่งคลัง หรือ กรณีอยู่นอกเวลาตามปกติ ผ่านตรวจคนเข้าเมืองเก็บค่าธรรมเนียมไว้ ก็ให้จ่ายเป็นค่าล่วงเวลาแก่เจ้าหน้าที่ได้ตามที่ได้รับความ ตกลงกับกระทรวงการคลัง
3. รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใด ๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้อง ชำระให้แก่รัฐบาล เช่น กรณีเก็บเงินมากเกินไป ผิดหรือซ้ำ หรือบุคคลไม่มีหน้าที่ต้องชำระ ทั้ง 3 ข้อเป็น

เรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติเป็นแม่บทไว้ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่จะขอตกลง ต้องแจ้งรายละเอียดให้ทราบ เช่น ประเภทรายรับ จำนวนเงิน สำเนาใบนำส่ง เหตุผลต้องคืน

(5) ข้อยกเว้นไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งคลัง คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 24 ดังนี้

(5.1) มาตรา 24 วรรคแรก เงินที่ถูกกฎหมายอื่นกำหนดไว้ไม่ต้องนำส่งคลัง เช่นเงินทุนหมุนเวียน

(5.2) มาตรา 24 วรรคสอง ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายหรือก่อนนี้ในวงเงินที่ได้รับได้ และไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินที่ได้รับบริจาคจากสถาบันหรือบุคคล มี 2 กรณี ดังนี้

1. มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ไปใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น

2. รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้ เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้น เช่น มอบที่ดินให้เพื่อให้ส่วนราชการเก็บค่าเช่าไปส่งเสริมกิจการอื่น ๆ ย่อมนำดอกผลไปใช้จ่าย ตามวัตถุประสงค์ของผู้มอบให้

(5.3) มาตรา 24 วรรคสาม รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงิน ที่ส่วนราชการได้รับจากการช่วยเหลือร่วมมือกับต่างประเทศ หรือบุคคลใดก็ได้มี 2 กรณี

1. เป็นเงินที่ได้รับจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ ไม่ว่าจะเป็นการให้กู้หรือให้เปล่า

2. เงินที่ได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือ การที่ถูกหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด ตามมาตรา 24 วรรคสาม นี้ หมายความว่าส่วนราชการใดที่มีกรณีดังกล่าว ก็จะต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน จึงจะนำไปใช้จ่ายได้

(5.4) มาตรา 24 รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้

1. เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา การที่จะนำเงินไปใช้จ่ายได้ ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีคลังก่อน ซึ่งส่วนราชการใดจะได้รับอนุญาตหรือไม่นั้น ก็ย่อมแล้วแต่เหตุผล และความจำเป็น เป็นกรณีไป

หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

- (1) ทำหนังสือขออนุมัติรัฐมนตรีคลัง
- (2) รัฐมนตรีคลังอนุมัติแล้ว และให้เก็บไว้ได้แล้ว
- (3) ส่วนราชการที่ได้รับเงินในลักษณะดังกล่าว ต้องรับนำเงินเข้าบัญชีโดยมิชักช้า
- (4) เมื่อเข้าบัญชีแล้ว ต้องเร่งดำเนินการให้มีการจ่ายตามวัตถุประสงค์โดยเร็วให้เสร็จภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่นำเงินเข้าบัญชี
- (5) ครบกำหนดเวลา ถ้ามิได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมดและไม่ได้รับอนุญาตขยายเวลา กรมบัญชีกลางจะดำเนินการปิดบัญชี โดยเบิกหักผลส่งจำนวนเงินที่เหลือเป็นรายได้ประเภทเงินเบ็ดเตล็ด

2. เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่ อำนวยบริการ อันเป็นประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

3. เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

รายได้แผ่นดินเป็นรายได้ที่หน่วยงานได้รับและจะต้องนำส่งคลัง หน่วยงานไม่สามารถนำเงินรายได้ดังกล่าวมาใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ หน่วยงานจะรับรู้รายได้แผ่นดินเมื่อเกิดรายการ

ประเภทของเงินรายได้แผ่นดิน

รายได้แผ่นดินประกอบด้วย

1. รายได้แผ่นดินประเภทภาษีอากร
 2. รายได้แผ่นดินที่ไม่ใช่ภาษีอากร
1. รายได้แผ่นดินประเภทภาษีอากร รายได้แผ่นดินประเภทภาษีอากร หมายถึง เงินภาษีอากรที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุ โดยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติไม่ให้ส่วนราชการนั้น ๆ นำไปใช้จ่าย หรือหักไว้และจะต้องนำเงินที่ได้รับนั้นส่งคลัง

รายได้แผ่นดินประเภทภาษีอากร จัดแบ่งได้เป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้ภาษีทางตรง คือ รายได้แผ่นดินที่เกิดขึ้นจากภาษีเงินได้ประเภทที่มีผู้มีหน้าที่ เสียภาษี ไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้อื่นได้ หรือผลักภาระภาษีไปให้แก่ผู้อื่นได้ยาก เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม และ

ภาษีทางตรงประเภทอื่น เช่น ภาษีเงินได้ที่เรียกเก็บจากสินทรัพย์ ซึ่งนับเป็นรายได้ภาษีทางตรงตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(2) รายได้ภาษีการขายทั่วไป คือ รายได้แผ่นดินที่เกิดขึ้นจากภาษีที่จัดเก็บจากการขายสินค้าหรือให้บริการ และการนำเข้าส่งออก เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นรายได้ภาษีการขายทั่วไปตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(3) รายได้ภาษีการขายเฉพาะ คือ รายได้แผ่นดินที่เกิดขึ้นจากภาษีที่จัดเก็บจากการผลิตและขายสินค้า และการให้บริการบางประเภทเป็นการเฉพาะ รวมทั้งค่าเช่าที่รัฐจัดเก็บจากกิจการที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ ภาษีโภคภัณฑ์ภายใน ภาษีบริการเฉพาะ และภาษีทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนับเป็นรายได้ภาษีการขายเฉพาะตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(4) รายได้ภาษีสินค้าเข้าออก คือ รายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บจากสินค้าหรือบริการที่นำเข้ามาในประเทศ เนื่องจากเป็นการนำเข้ามาโดยบุคคลที่มีถิ่นพำนักภายนอกประเทศให้แก่บุคคลที่มีถิ่นพำนักภายในประเทศ และรายได้จากภาษีอากรที่จัดเก็บจากสินค้าที่ได้ถูกขนส่งออกนอกประเทศ หรือบริการที่ส่งออกไปให้แก่บุคคลที่มีถิ่นพำนักภายนอกประเทศโดยบุคคลที่มีถิ่นพำนักภายในประเทศ ซึ่งนับเป็นรายได้ภาษีสินค้าเข้าออกตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(5) รายได้ภาษีสถักษณะการอนุญาต คือ รายได้จากค่าใบอนุญาตให้ดำเนินการ และประกอบกิจการบางประเภท ตัวอย่างเช่น ค่าใบอนุญาตประมูลสุรา ค่าใบอนุญาตด้านป่าไม้ ค่าใบอนุญาตวิทยุคมนาคม เป็นต้น ซึ่งนับเป็นรายได้ภาษีสถักษณะการอนุญาตตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(6) รายได้ภาษีสถักษณะอื่น คือ รายได้ที่หน่วยงานใช้อำนาจรัฐจัดเก็บในลักษณะภาษีและต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน รัฐไม่ต้องจัดบริการหรือดำเนินการใด ๆ เป็นการตอบแทนแก่ผู้ชำระเงิน โดยตรง ซึ่งไม่เข้าลักษณะภาษีประเภทต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ข้างต้น และนับเป็นรายได้ภาษีสถักษณะอื่นตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

2. รายได้แผ่นดินที่ไม่ใช่ภาษีอากร รายได้แผ่นดินที่ไม่ใช่ภาษีอากร หมายถึง รายได้อื่นที่นอกเหนือจากรายได้ประเภทภาษีอากร ซึ่งหน่วยงานได้รับและจะต้องนำส่งคลัง

รายได้แผ่นดินที่ไม่ใช่ภาษีอากร ประกอบด้วย

(1) รายได้แผ่นดินจากการขายสินทรัพย์และบริการ คือ รายได้ที่เกิดจากการขายสินทรัพย์และการให้บริการที่หน่วยงานไม่สามารถเก็บไว้ใช้ได้ ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ตัวอย่างเช่น รายได้จากการขายที่ดินและอาคารที่ราชพัสดุ รายได้จากการจำหน่ายเงินลงทุนและหลักทรัพย์ของรัฐบาล รายได้จากการขายของกลาง รายได้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมที่ดินและค่าจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ รายได้จากการให้เช่าที่ราชพัสดุ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นรายได้จากการขาย ทรัพย์สินและบริการตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(2) รายได้แผ่นดินจากรัฐพาณิชย์ คือ รายได้ที่เป็ผลตอบแทนให้แก่เจ้าของจากเงินลงทุนที่หน่วยงานถือไว้ในองค์กรหรือบริษัทต่าง ๆ และต้องนำส่งเงินรายได้ที่ได้รับให้แก่รัฐบาลเป็นรายได้แผ่นดิน เช่น เงินปันผล ซึ่งนับเป็นรายได้จากรัฐพาณิชย์ตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง

(3) รายได้แผ่นดินอื่น คือ รายได้ที่หน่วยงานได้รับและต้องนำส่งเงินรายได้ที่ได้รับให้แก่ รัฐบาล นอกเหนือจากประเภทต่าง ๆ ตามที่ระบุข้างต้น ซึ่งนับเป็นรายได้อื่นตามการจัดประเภทรายได้แผ่นดินของกรมบัญชีกลาง ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมและค่าปรับเกี่ยวกับกระบวนยุติธรรม ค่าปรับภาษีอากร เงินชดใช้ค่าเสียหายจากการละเมิด เป็นต้น

ความหมายเงินแผ่นดินที่สืบค้นจากแหล่งอื่น

ในอดีตรัฐธรรมนูญของไทยยังไม่มีนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 ว่าด้วยหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดินและตามกฎหมายการคลังมหาชน ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ตามลำดับ ส่งผลให้ความหมายของ “เงินแผ่นดิน” ที่เคยเป็นปัญหาถกเถียงกันอยู่ในอดีต อันมีสาเหตุมาจากการร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ที่ได้ผ่านการเห็นชอบของวุฒิสภาไปแล้ว เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2556 และได้มีการเสนอเรื่องนี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างกฎหมายกู้เงินที่นำมาใช้จ่ายเป็นเงินนอกงบประมาณนี้เป็นการจ่ายเงินแผ่นดินที่ขัดหรือแย้งกรอบวินัยการคลังตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ ซึ่งมาตรา 169 ได้กำหนดว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย 4 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกฎหมายเกี่ยวกับการ โอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคลัง

คำว่า “เงินแผ่นดิน” จากอดีตถึงปัจจุบัน แม้จะไม่มีนิยามคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 169 ว่าด้วยหลักเฉพาะในการจ่ายเงินแผ่นดิน และตามกฎหมายการคลังมหาชน เช่น ในพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 และในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การไม่มีคำนิยามนี้ จะเป็นผลให้ไม่อาจหาความหมายที่ถูกต้องของคำว่า “เงินแผ่นดิน”

การค้นหาคำความหมายคำว่า “เงินแผ่นดิน” อาจหาความหมาย ได้จาก “จารึกอโศก” ของพระเจ้าอโศกมหาราช ในกฎหมายเก่าในรัชกาลที่ 5 และตามพจนานุกรมตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ ดังนี้

ในจารึกหลักศิลาที่ลุมพินี ที่พระพุทธเจ้าประสูติ ปัจจุบันตั้งอยู่ที่อำเภอไทรวา แคว้นอุฑ ประเทศเนปาล จะเห็นได้ชัด ถึงคำว่า “ทรัพย์แผ่นดิน” ที่เป็นเงิน “แผ่นดิน” อยู่ส่วนหนึ่งด้วย ดังคำจารึกว่า “สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวปรียทรรสี ผู้เป็นที่รักแห่งทวยเทพ เมื่ออภิเษกแล้วได้ 20 พรรษา ได้เสด็จมาด้วยพระองค์เองแล้ว ทรงกระทำการบูชา (ณ สถานที่นี้) เพราะที่ พระพุทธศาวยมุนีได้ประสูติแล้ว ณ ที่นี้ (พระองค์) ได้โปรดให้สร้างรั้วศิลา และโปรดให้ประดิษฐานหลักศิลาขึ้นไว้“ โดยเหตุที่พระผู้มีพระภาคเจ้าได้ประสูติ ณ สถานที่นี้ จึงโปรดให้หมู่บ้านลุมพินีเป็นเขตปลอดภาษี และให้เสียสละ (ผลิตผลจากแผ่นดินเป็นทรัพย์แผ่นดิน เพียง 1 ใน 8 ส่วน)

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติสำหรับสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกส่งเงิน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ทรงตราขึ้นเมื่อศกมศค 1237 ในหมวดมาตราที่ 1 ว่าด้วยผู้จะรักษาการในพระคลังมหาสมบัติ...อันเป็นรากเหง้าที่เป็นแก่นของกฎหมายการคลังมหาชนทุกฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ รวมถึงกรอบวินัยการเงิน การคลัง และงบประมาณในหมวด 8 แห่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 ด้วย ได้บัญญัติไว้ ดังนี้ “...ดูแลกำกับตรวจตรา รักษาเงินสำหรับใช้จ่าย ในราชการแผ่นดินทั่วทั้งพระราชอาณาจักร.....” และตามพระราชบัญญัติ พระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จุลศักราช 1237 มาตรา 1 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่สำหรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดิน ทั้งสรรพราชสมบัติพัสดุทั้งปวง กับถือบาณูชิพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น แลเก็บภาษีอากร เงินขึ้นแผ่นดินตลอดพระราชอาณาจักรนั้น.....เป็นปณกรมเจ้ากระทรวงดังนี้ 1. กรมพระคลังกลาง สำหรับประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษีอากร 2. กรมสารบาณูชิ สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน แลถือทำสรรพบาณูชิพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น 3. กรมตรวจสำหรับตรวจบาณูชิ ตรวจราคาตรวจรายงาน การรับจ่ายเงินแผ่นดิน แลสรรพราชสมบัติการภาษีอากรทั้งสิ้น....” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (หน้า282) ได้ให้ความหมาย คำว่า “เงินหลวง” หมายถึง “เงินที่เป็นของแผ่นดินหรือรัฐ”

พระบรมราชาวาท “เงินแผ่นดินนั้นคือ เงินของประชาชนทั้งชาติ” ที่ได้ทรงพระกรุณาพระราชทานพระบรมราชาวาทแก่สำนักงานผู้ตรวจเงินแผ่นดินที่ทุกองค์ล้วนเป็นวินัยสูงสุดของการคลังและยังทรงให้ความหมายที่ลึกซึ้งสมบูรณ์ของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ที่ทุกฝ่ายจะต้องน้อมนำมาเป็นหลักคิดในการปฏิบัติที่สำคัญที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน มีองค์เต็ม ดังนี้

“การควบคุมและตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเงินแผ่นดินนั้นคือ เงินของประชาชนทั้งชาติ ผู้ทำงานนี้จึงต้องกำหนดแน่วแน่ใจอยู่เป็นนิตย์ที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนด้วยความอดสุภาพพยายามด้วยความสัตย์ สุจริตและด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดความพลั้งพลาดเสียหาย และให้เกิดความมั่นใจว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และบังเกิดผลประโยชน์เต็มเม็ด เต็มหน่วย” (ปรีชา สุวรรณทัต, 2557, หน้า 364-366)

เงินรายได้แผ่นดิน หมายถึง เงินที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือรับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือจากนิติกรรมหรือนิติเหตุและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ บัญญัติไม่ให้เป็นส่วนราชการนั้น ๆ นำไปใช้จ่าย หรือหักไว้เพื่อการใด ๆ

ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ รหัส มตง.4

เงินแผ่นดิน หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานลักษณะพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืนเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืนและเงินนอกงบประมาณ และให้รวมถึงเงินคงคลังด้วย

เงินงบประมาณ หมายถึง งบประมาณรายจ่ายและรายรับของหน่วยรับตรวจ

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจนอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย และรายรับ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547, หน้า 3-4)

ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ) หมวด 5 “การคลังและการงบประมาณ” มาตรา 200

“เงินแผ่นดิน” หมายความว่ารวมถึง

(1) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(2) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์ หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (1) โดยไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม จะกระทำมิได้

การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินตาม (2) ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ (คณะกรรมการการคลังของรัฐธรรมนูญ, ออนไลน์, 2557)

ปัจจุบัน ศาลปกครองได้เปิดทำการ “แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยเฉพาะ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 ที่ผ่านมา โดยประธานศาลปกครองสูงสุดได้ให้คำแนะนำในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณถึงลักษณะ “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” ซึ่งได้กำหนดว่า คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณและก่องหนผู้กผัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย (ชัยพร ปังประเสริฐ, ออนไลน์, 2559) จากคำแนะนำดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีข้อความที่หมายถึงเงินแผ่นดินเช่นกัน คือ

“เงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย”

2.18 บทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมเป็นระบบงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนอย่างทั่วถึง และกระบวนการยุติธรรมมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับองค์กรและหน่วยงานของรัฐหลายองค์กร

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส (พิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส, 2555, หน้า 10, 37-38) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาล และในชั้นพิจารณาคดี ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นการตรวจสอบเพื่อชี้มูลความผิดเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นก่อนนำขึ้นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เห็นได้จากการที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป ส่วนในชั้นพิจารณาคดี เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเป็นองค์กรแรกที่ได้เข้าถึงและได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ไว้ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารหลักฐาน พยานวัตถุ และบันทึกถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล ในชั้นพิจารณาคดีพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้จากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีส่วนสำคัญที่ศาลจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาคดี เพื่อพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดต่อไป

1) การแจ้งผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(1) กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบ

แบบแผนที่ทางราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจ ซึ่งเป็นผู้ที่รับผิดชอบตามควรแก่กรณีและให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่ามีความผิดปกติเกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ จะแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป หากหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี ในกรณีที่มิข้อโต้แย้ง หรือไม่อาจดำเนินการตามที่กล่าวมาข้างต้นได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

(2) กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็น ให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติและเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือผู้รับผิดชอบ ของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

(3) กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีดำเนินการตามกฎหมาย หรือตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการไปประการใดแล้ว ต้องแจ้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบในทุกเก้าสิบวัน ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ไม่ดำเนินการตามที่กล่าวข้างต้นภายในระยะเวลาอันสมควร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

2) การเสนอรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายงานดังต่อไปนี้ ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

(1) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีที่สำคัญในทุกด้านเว้นแต่เรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้น ควรรักษาไว้เป็นความลับ หรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

(2) รายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี เมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือเหมาะสม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์

3) ระบบการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน

การปรับปรุงโครงสร้างขององค์การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐให้เป็นอิสระและเป็นกลางเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะทำให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการและมีประสิทธิภาพได้ เพราะไม่ว่ารัฐจะเพิ่มอัตรากำลังคนหรือเงินงบประมาณให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมากเพียงใดก็ตาม หากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐไม่จัดให้มีระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารการตรวจสอบภายในหน่วยงานของตนเองควบคู่กันไปด้วย ก็ยากที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเพียงองค์กรเดียวจะสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อถือแก่ภาครัฐและเอกชนได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงกำหนดให้้องค์การตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเกี่ยวกับการจัดวางระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน โดยการตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริตหรือข่าวจากสื่อมวลชนหรือหนังสือร้องเรียน การตรวจสอบสืบสวนกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบเองหรือได้เบาะแสจากหนังสือร้องเรียนหรือบัตรสนเท่ห์หรือข่าวจากสื่อมวลชนทั้งหลายให้กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริตหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องไปในทางไม่สุจริต โดยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบคนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่รวบรวมเอกสารหลักฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ พร้อมทั้งเสนอความเห็นแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วิธีการดังกล่าวเป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เป็นหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง ในทางปฏิบัติความเห็นของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบจะนำมาวิเคราะห์ร่วมกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของกฎหมายปกครอง งานชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการหรือองค์กรชี้ขาดในรูปองค์คณะตามหลักกฎหมายปกครองจะต้องกำหนดให้มีการถ่วงดุลโดยวิธี

พิจารณาความ คือ ต้องตัดตอนช่วงงานชี้ขาดออกจากช่วงงานแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อให้มีการถ่วงดุล และแยกเป็น 2 ส่วน เพราะถ้าหากไม่มีการตัดตอนออกจากกันผู้ชี้ขาดอาจบิดเบือนการใช้อำนาจหรือ abuse of power ได้ กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการผู้ทำการชี้ขาดทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเอง รับฟังพยานเอง ชั่งน้ำหนักเอง วินิจฉัยเอง เขียนคำตัดสินเอง ผู้ใช้อำนาจชี้ขาดจะบิดเบือนการใช้อำนาจและคอร์รัปชันได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบ และไม่มีวิธีที่จะตรวจสอบได้

4) ปัญหาที่พบจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การบริหารงานคลังมีกระบวนการเกี่ยวข้องกับหลายประการ เริ่มตั้งแต่การจัดหารายได้การกำหนดโครงการดำเนินการและการจัดทำงบประมาณการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนการบริหารพัสดุและการดูแลทรัพย์สิน จากการตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังของหน่วยงานของรัฐมีข้อบกพร่องหลายประการซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ข้อบกพร่องจากการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ กรณีนี้ยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และอาจแจ้งให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ และในบางกรณีอาจเป็นเรื่องที่ต้องมีผู้รับผิดชอบทางแพ่งชดใช้เงินให้แก่หน่วยงานของรัฐ

(2) กรณีมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 ได้ให้นิยามของคำว่า “โดยทุจริต” หมายถึง “เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น” คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ดำเนินการทางกฎหมายอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

ภารกิจหลักและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 2) ศึกษารวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตใน
วงราชการและการเมือง

4) ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มอบหมาย

5) เสนอบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใน
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ดังนี้

มาตรา 250 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่
ดังต่อไปนี้...

(2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนิน
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองตามมาตรา 275

(3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการ
ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้ายวผิดปกติ กระทำความผิดฐาน
ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน
การยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ
ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดใน
ลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

กฎหมายที่ให้อำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) ได้แก่

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 31 บัญญัติว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญนี้

(1) ให้ประธานกรรมการและกรรมการ เป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย

(2) ให้อนุกรรมการ พนักงานได้สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตาม
ประมวลกฎหมายอาญา

ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานกรรมการกรรมการอนุกรรมการและพนักงานไต่สวนเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยในการจับและคุมขังบุคคล คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในการจับกุมขัง และการปล่อยชั่วคราว สำหรับการจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในชั้นนี้ ได้แก่

(13.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

(13.2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(13.3) กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

2) อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องข้อกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 28

(6) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(7) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(7.1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(7.2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(7.3) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

(8) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ดังนี้

(8.1) ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุด ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

(8.2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

(9) มีอำนาจสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใต้อำนาจเพื่อดำเนินคดีในฐานะความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายอื่น

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำความผิดเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจ ดังนี้

(2.1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2.2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(2.3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือ สถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการใต้อำนาจข้อเท็จจริง และหากดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(2.4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

(2.5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม(3) หรือ (4) (6) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดังนี้ ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช., ออนไลน์, 2559)

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจไต่สวน

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี มีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจ พิเคราะห์พิพากษาคดี ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุด ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หลังการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2554 ความขัดแย้งทางการเมืองยังไม่หมดไป ในที่สุด มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เห็นว่าปัญหา ทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญของชาติ สถานิติ บัญญัติแห่งชาติจึงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ศาลยุติธรรมจึงจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางขึ้น โดยเปิดทำการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559 ที่กรุงเทพมหานคร จัดตั้งและเปิดทำการศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบภาค 1 ภาค 3 ภาค 4 ภาค 5 ภาค 6 ภาค 8 และภาค 9 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2556 ส่วนศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 2 และภาค 7 มีกำหนดเปิดทำการวันที่ 1 ตุลาคม 2560 เป็นต้นไป เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบประธานศาลฎีกาได้ออก ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และ ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ยังจัดตั้งและเปิดทำการไม่ครบ ศาลอาญาคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้ออกแนวทางปฏิบัติ ราชการระหว่างศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบกลางกับศาลชั้นต้นเพื่อให้คดีอาญาทุจริต และประพฤติมิชอบมีแนวทางปฏิบัติ และเป็นมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน “ศาลอาญาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ศาลอาญาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบภาค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และ เป็นกรณีที่ผู้ว่าการไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อทราบ และดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

วรรคสาม ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด การไต่สวน เบื้องต้นดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะพนักงานไต่สวนหรือเข้าตรวจสำนวนการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ ดังกล่าว เมื่อผลการไต่สวนเบื้องต้นปรากฏเป็นประการใด ให้ส่งสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการของผู้ว่าการจะกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะแจ้งให้ผู้ว่าการยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา 8 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการของผู้ว่าการจะกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะแจ้งให้ผู้ว่าการยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา 85 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือ ความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้มีการชดเชย ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการ เป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบประกอบกับคำชี้แจงของหน่วยรับตรวจปรากฏว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการใดไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือ การปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการ ที่จะ เสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือ แบบแผนการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมต่อไป ในกรณีเช่นนั้น การดำเนินการของหน่วยรับตรวจ ที่บกพร่องให้เป็นอันพับไป เว้นแต่เป็นกรณีทุจริต

มาตรา 88 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำ ด้วย ประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็น ผู้กระทำการหรือ อนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง หรือพบว่า มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับ ตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การ ดำเนินการดังกล่าว ให้ผู้ว่าการ แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตาม วรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการจัดส่งให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 95 ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือ หน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความ ในมาตรา 88 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับ ตรวจ หรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่า การแจ้งให้ ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจ

ต่อไป หรือดำเนินการ ทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการ ทราบ

ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคสามภายในเวลาอันสมควร ผู้ว่าการ จะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

มาตรา 80 กำหนดให้ การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการ คลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

3. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

3.1 ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)

การตรวจสอบเงินแผ่นดิน เกิดขึ้นพร้อมกับการปกครองทุกรูปแบบ กล่าวคือ การปกครองต้องมีการใช้จ่ายเงิน การหารายได้ และกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงิน เมื่อรูปแบบการ ปกครองได้วิวัฒนาการจนกระทั่งเกิดการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา (เฉลิมชัย วสีนทร์, 2541 อ้างถึงใน ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 11) ซึ่งถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ประชาชนโดยการเลือกตั้ง ผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา ทำให้บรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ ประชาชนต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ดังนั้น การใช้จ่ายเงินก็เช่นกัน ในประเทศไทย โดยปกติในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล (หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2502 เดิม (ปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561) กำหนดให้ต้อง จัดทำแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้า ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ในรูปแบบของกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ประจำปี เพื่อขอความเห็นชอบ จากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเจ้าของเงินเสียก่อน โดยการขอความเห็นชอบผ่านทางรัฐสภาซึ่งอยู่ในฐานะของผู้แทนของประชาชน หลักการตรวจสอบ เงินแผ่นดินที่เกิดขึ้นควบคู่กับหลักการจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาดังกล่าว ข้างต้น และต้องเป็นหลักการที่มีกฎหมายรองรับเช่นกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าเงินที่ หน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายเงินไปตามที่ได้รับความเห็นชอบในแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณจาก ผู้แทนของประชาชนนั้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง ตามที่ได้รับความเห็นชอบหรือไม่

ดังนั้น การบริหารงบประมาณแผ่นดินจำเป็นต้องกระทำด้วยความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ทั้งในเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้อง ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับได้กำหนดไว้ (Compliance Audit) และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Performance Audit) ทั้งในแง่ของความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ โดยหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีกฎหมายรองรับอาจทำได้ใน 2 กรณีด้วยกัน คือ (1) การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี และ (2) การควบคุมโดยองค์กรอื่น ได้แก่ รัฐสภา และองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2541, หน้า 304 อ้างถึงใน ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 11-12)

โดยหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าว ทำให้เกิดระบบ การตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในระดับชาติหลายประเทศเห็นว่า องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการเงินสาธารณะของฝ่ายบริหาร นั้น ควรเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปด้วยความอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากหากปล่อยให้้องค์กรฝ่ายบริหารตรวจสอบกันเองก็จะขาดหลักประกันความอิสระและเป็นกลาง และการตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหารก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของการตรวจเงินแผ่นดิน และอาจส่งผลให้เกิดการทุจริตในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีของส่วนราชการเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ สำหรับการตรวจสอบโดยรัฐสภานั้นก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้เป็นไปเจตนารมณ์ของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร เพราะรัฐบาลสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาได้ รวมทั้ง การตรวจสอบโดยรัฐสภาที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบหลังจ่ายมากนัก เนื่องด้วยการตรวจสอบโดยสภามุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบก่อนจ่ายโดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ด้วยเหตุนี้หลายประเทศในโลกจึงได้ จัดตั้ง “องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institution : SAI)” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร หน่วยรับตรวจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยเฉพาะ แทนที่จะปล่อยให้หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นขององค์กรฝ่ายบริหาร และรัฐสภา ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น ต่างก็มุ่งหวังว่าองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 12)

การตรวจเงินแผ่นดินสมัยใหม่มีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดองค์กร INTOSAI ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2496 (ค.ศ. 1953) สำหรับประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของ INTOSAI ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499

ในสมัยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นายเลื้อน ชุ่มกมล INTOSAI จะจัดให้มีการประชุมประเทศสมาชิกทุก ๆ 3 ปี โดยการประชุมครั้งแรกจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2496 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา แต่การประชุมครั้งที่สำคัญที่สุด คือ การประชุมสมัชชาครั้งที่ 9 เมื่อปี ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู

การประชุมในครั้งนั้นมีส่วนสำคัญโดยผลักดันให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเน้นวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าเงินของรัฐได้ถูกใช้จ่ายไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพในการบริหารการเงินมากน้อยเพียงใด มีทั้งวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบจะประสบผลสำเร็จได้ก็ด้วยอาศัยการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบที่ดีของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institution: SAI) เงินแผ่นดิน ถือเป็นสิ่งจำเป็นต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ ผลของการประชุมในครั้งนั้นได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินหรือ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

ปฏิญญาดังกล่าวมีทั้งหมด 7 เรื่อง 25 หมวด ซึ่งเรื่องที่สำคัญสำคัญและมีอิทธิพลต่อการตรวจสอบในยุคต่อมา คือ เรื่องความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถือว่าความเป็นอิสระ ควรเป็นข้อกำหนดอย่างหนึ่งในรัฐธรรมนูญหรือกรณีการรายงานต่อรัฐสภาและประชาชน และรัฐธรรมนูญควรมีข้อบัญญัติกำหนดให้อำนาจแก่สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ในการรายงานประจำปีอย่างเป็นอิสระต่อรัฐสภา โดยในรายงานประจำปีต้องครอบคลุมผลการปฏิบัติงานทุกด้านของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่ในกรณีที่เรื่องหรือประเด็นตรวจพบนาน ๆ ควรแก่การรักษาเป็นความลับ นอกจากนี้ในด้านอำนาจตรวจสอบของสถาบันได้กล่าวถึง ความจำเป็นของการตรวจสอบสัญญาและงานโยธา Public Works audit ที่ควรได้รับการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนเพราะเป็นงานที่ใช้เงินงบประมาณของประเทศสูงมาก เป็นต้น

ดังนั้นการเปิดรับองค์ความรู้และนำแนวคิดใหม่ ๆ จากหลักการหรือแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินในปฏิญญาสากลดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น ถือเป็นก้าวที่สำคัญต่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (จารุวรรณเมณฑกา, 2555, หน้า 132)

อาจกล่าวโดยสรุป การตรวจเงินแผ่นดินเป็นมาตรการที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการควบคุมการบริหารด้านการเงินในภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการควบคุมในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่วางไว้ และหากมีการปฏิบัติผิดไปจากที่กำหนดไม่ว่าด้านกฎหมาย หรือด้านความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และความมีประสิทธิภาพ การตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถช่วยให้พบและดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบ ได้ในเวลาอันรวดเร็ว พร้อมทั้งหามาตรการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติดังกล่าว หรือหาก เกิดขึ้นอีก

ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก และในขณะเดียวกันเนื่องจากเงินที่หน่วยงานของรัฐนำมาใช้จ่ายได้ นำมาจากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนในชาติ ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะได้รับทราบผลการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายความไว้วางใจให้บริหารประเทศว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประหยัด และได้ผลคุ้มค่าหรือไม่ ด้วยเหตุนี้นานาชาติประเทศจึงจัดให้มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการบริหารการเงินของหน่วยงานของรัฐ (ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 13)

INTOSAI Principel 50

สถาบันการตรวจสอบสูงสุด หรือ SAIs ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด สามารถวินิจฉัยความผิดของผู้บริหารจัดการกองทุนสาธารณะได้ เมื่อตรวจพบความผิดปกติหรือเมื่อมีบุคคลอื่นแจ้งว่าพบความผิดปกติเกิดขึ้นในการใช้กองทุนสาธารณะ ปัญหาการบริหารจัดการเงินงบประมาณมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับความผิดปกติเกี่ยวกับข้อกำหนดทางกฎหมาย หรือ กฎระเบียบเฉพาะอันเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ดังนั้น ข้อสังเกตในรายงานการตรวจสอบงบการเงิน การดำเนินงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดขององค์กรรัฐนั้น SAIs สามารถนำเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมและรวดเร็วได้ภายในกรอบของอำนาจในการวินิจฉัยความผิดโดยไม่จำเป็นต้องรายงานศาลแพ่ง หรือศาลอาญา

อำนาจในการวินิจฉัยความผิดของSAIsประกอบด้วย การควบคุมให้บัญชีและขั้นตอนการบริหารจัดการของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารจัดการกองทุนสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ดังกล่าว เป็นปกติ และยังรวมถึงการวินิจฉัยบุคคลให้มีความผิดและการลงโทษบุคคลดังกล่าวในกรณีที่เกิดความผิดปกติในการบริหารจัดการกองทุนสาธารณะและขั้นตอนต่าง ๆ หรือการบริหารจัดการการสูญเสียที่เกิดขึ้นจากความผิดปกติหรือการบริหารจัดการที่ไม่ถูกต้อง

จุดประสงค์ของการวินิจฉัยความผิดของ SAIs คือ การปกป้องการทำหน้าที่อย่างเหมาะสมของการบริหารจัดการของภาครัฐและความสนใจของผู้ถูกตรวจสอบ เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน การวินิจฉัยความผิดมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดการชดใช้เงินกองทุนสาธารณะทั้งหมด หรือบางส่วน ที่สูญเสียไป และ/หรือ ลงโทษทั้งด้านการเงินและวินัยแก่บุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย การวินิจฉัยความผิดเป็นลักษณะเชิงป้องปราม SAIs ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิดจะสามารถรับรองว่าจะมีการปกป้องเงินกองทุนสาธารณะ รวมถึงการรับรองความโปร่งใส และความซื่อสัตย์ของการบริหารจัดการองค์กรของรัฐ

การวินิจฉัยความผิดยังทำให้ผู้บริหารจัดการกองทุนต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชยความเสียหายทางการเงินทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเป็นการชดใช้คืนแก่ค่าใช้จ่ายที่ผิดปกติ รายได้ของรัฐ หรือเงินสดที่สูญเสียไป หรือ การขาดดุลทางการเงิน การวินิจฉัยความผิดอาจจะส่งผลต่อการทำงาน

ของบุคคลที่ถูกวินิจฉัยว่ามีความผิดตามกฎหมาย เพราะว่าผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดอาจจะพิจารณาว่าความผิดดังกล่าวกระทบกับการทำงาน การตัดสินใจคดีมีส่วนช่วยให้ SAI's ดำเนินการเพื่อตอบสนองความคาดหวังของประชาชนในการระบุนความผิดและลงโทษบุคคลที่มีหน้าที่ดูแลจัดการกองทุนสาธารณะ

มาตรฐานและแนวทางอย่างมืออาชีพ มีความสำคัญสำหรับความน่าเชื่อถือ คุณภาพความเป็นมืออาชีพของการตรวจสอบภาครัฐ กรอบมาตรฐานวิชาชีพใหม่ขององค์การระหว่างประเทศแห่งสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (IFPP) ที่พัฒนาขึ้น โดยองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (INTOSAI) มุ่งเน้นเพื่อพัฒนาการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพและสนับสนุนให้สมาชิก INTOSAI พัฒนาวิธีการของตนเองอย่างมืออาชีพสอดคล้องกับบทบัญญัติของตนเอง กฎหมายและระเบียบนานาชาติ

พัฒนา 12 หลักการเพื่อให้เหมาะกับบริบทเฉพาะของการวินิจฉัยความผิดของ SAI's ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดี INTOSAI P-50 (Principle of Jurisdictional Activities of SAI's, 2019) (พ.ศ. 2562) ควรจะอ่านและทำความเข้าใจควบคู่กับ INTOSAI Core Principles และควบคู่กับหลักการสากลที่รวมอยู่ในสนธิสัญญาและอนุสัญญาระหว่างประเทศ

ต้นแบบของ SAI's ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิดเป็นองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบได้ทุกรูปแบบที่ต้องตรวจสอบและ นอกจากนั้นยังมีอำนาจในการลงโทษบุคคลตามกฎหมาย ในกรณีที่พบความผิดปกติหรือมีการใช้เงินไม่เหมาะสม การตัดสินใจจะแตกต่างจากการตรวจสอบงบการเงิน การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด ถึงแม้ว่าการวินิจฉัยอาจจะเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบดังกล่าวหรือเกิดขึ้นหลังจากการตรวจสอบดังกล่าวก็ตาม แต่การวินิจฉัยความผิดนั้นต้องใช้หลักเกณฑ์เฉพาะเพราะว่าจะมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลหรือสถานภาพของบุคคล และเพราะว่าการละเมิดหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะส่งผลต่อการวินิจฉัยโดยตรง

SAI's ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิดจะดำเนินการดังกล่าวภายใต้บทบัญญัติที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการบัญญัติขึ้นสำหรับ SAI's ที่มีบทบัญญัติในการวินิจฉัยความผิด เพื่อให้การวินิจฉัยมีประสิทธิภาพสูงสุด SAI's ควรจะปฏิบัติตามบทบัญญัติและประเมินการปฏิบัติตามบทบัญญัติในแง่ของความเหมาะสมสำหรับองค์กรของตน บรรทัดฐานแห่งชาติสามารถใช้หลักเกณฑ์ที่อธิบายในเอกสารนี้ได้หลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับขอบเขตของหน้าที่ กรอบของรัฐธรรมนูญ และกรอบของกฎหมายหรือกฤษฎีขององค์กร เอกสารนี้กำหนดรูปแบบองค์กรร่วมของ IFPP และหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่สอดคล้องกับการประกาศ SAI's ที่มีอำนาจใน

การวินิจฉัยความผิดต้องประกาศให้ทั่วกันว่าองค์กรของตนเองใช้มาตรฐานใดในการตรวจสอบ และวิธีการที่ใช้วินิจฉัยต้องเป็นไปตามกฎหมาย

นอกจากนี้ INTOSAI P-50 ยังกล่าวถึงมาตรการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหลักการมาตรฐานของ INTOSAI นี้มุ่งเน้นส่งเสริมหลักการมาตรฐาน INTOSAI อื่น ๆ และมุ่งเน้นเนื้อหาที่ครอบคลุมสำหรับมาตรฐานในการเป็นมืออาชีพทั้งหมดทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิด ของ SAI's ภายใต้ IFPP และ The INTOSAI – P1 (ปฏิญญาลิมมา) อธิบายบทบาทของ SAI's ในการระบุนความผิดของบุคคลและยังอธิบายว่าการตรวจสอบย้อนหลังจะทำให้เกิดการชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นหนึ่งในหน้าที่ของ SAI's ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด The INTOSAI – P 10 (ปฏิญญาออสโต เกี่ยวกับความเป็นอิสระของ SAI's) ก็ได้กล่าวถึงความเป็นไปได้ที่ SAI's มีอำนาจในการสั่งลงโทษ เมื่ออำนาจดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในบทบัญญัติ และ INTOSAI P-2 (คุณค่าและประโยชน์ของ SAI's) ก็มีการกล่าวถึงเรื่องนี้เช่นกัน The ISSAI 130 (ประมวลจรรยาบรรณ) ได้มีการกำหนดระเบียบต่าง ๆ สำหรับ SAI's ที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิด โดยระบุว่า INTOSAI ตระหนักถึงความจำเป็นในการให้ความสนใจลักษณะเฉพาะของ SAI's ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด

คำอธิบาย คำนิยาม และ บุคคลที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยความผิดของ SAI's

คำอธิบายและคำนิยาม

ความสามารถในการวินิจฉัยความผิดทั่วไป ความสามารถดังกล่าวประกอบด้วยอำนาจของ SAI's ในการวินิจฉัยความผิด ทั้งโดยรวมหรือโดยอาศัยองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่ง อำนาจดังกล่าวทำให้ SAI's มีอำนาจในการให้การวินิจฉัยผ่านขั้นตอนที่เป็นอิสระและขัดแย้ง คำวินิจฉัยนั้นสามารถอ้างสิทธิ์ตามกฎหมายได้หรือเป็นภาระผูกพันหรือสามารถใช้กำหนดบทลงโทษได้และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

การวินิจฉัยความผิดแก่ผู้บริหารจัดการกองทุนสาธารณะและที่เกี่ยวข้อง SAI's จะวินิจฉัยความผิดอันเนื่องมาจากความผิดปกติ และการบริหารจัดการอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งเกิดจากผู้บริหารจัดการกองทุนสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีหน้าที่ดังกล่าว ตามกฎหมาย และระบุอยู่ในรายงานการตรวจสอบงบการเงิน การดำเนินงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด ที่ถูกร่างขึ้น โดย SAI's หรือได้รับการร้องเรียนจากบุคคลอื่น

การวินิจฉัยบัญชี ในการวินิจฉัยความผิดของ SAI's มี SAI's บางประเทศต้องสอบสวนนักบัญชี และ/หรือ บุคคลอื่นใดตามกฎหมาย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในบัญชีที่บุคคลดังกล่าวเก็บไว้และส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ การวินิจฉัยดังกล่าวสามารถลงโทษทั้งด้านเงินและด้านส่วนตัวกับบุคคลที่

เกี่ยวข้อง เมื่อตรวจพบความผิดปกติเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินและการบริหารรายได้ของรัฐบาล

บุคคลตามกฎหมาย บุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสามารถในการวินิจฉัยความผิดของ SAIs เนื่องด้วยหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย บุคคลดังกล่าวประกอบด้วย

(1) ผู้บริหารจัดการกองทุนสาธารณะ และผู้ที่ทำหน้าที่คล้ายกันนี้ ในการบริหารจัดการ

(2) นักบัญชี

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง ตามที่กฎหมายกำหนด

(4) บุคคลอื่นใดที่เข้ามาแทรกแซงการบริหารจัดการ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย บุคคลที่เกี่ยวข้อง หน้าที่ต่าง ๆ ของ SAIs มีส่วนช่วยให้ SAIs สามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยความผิดได้

พนักงานสืบสวน เจ้าหน้าที่ หรือ สมาชิกของ SAIs (รวมถึง ฝ่ายอัยการ ตามที่ร้องขอ) ที่มีหน้าที่ในการสืบสวนเบื้องต้น (การวินิจฉัย และการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ผิดปกติ หรือ ไม่เป็นไปตามระเบียบ) จนถึงการร่างรายงาน อันนำไปสู่ขั้นตอนในการตัดสิน โดยปกติแล้ว บุคคลเหล่านี้จะไม่มีส่วนในการให้คำตัดสิน

“ผู้ตัดสินด้านการเงิน” หรือ “สมาชิกของกลุ่มผู้ตัดสิน” คือ สมาชิกของ SAIs ที่มีหน้าที่ในกระบวนการตัดสินคดี ในขั้นแรก หรือ ในขั้นต่อไป โดยมีการระบุสถานะในกฎหมายอย่างชัดเจน และมีการรับรองความเป็นอิสระของบุคคลดังกล่าว

อัยการ หรือ อัยการผู้ช่วย ตามที่กฎหมายระบุ อาจจะมีคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ โดยมีหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและการบังคับใช้กฎหมาย โดย SAIs ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด หรือแผนกของ SAIs ที่มีหน้าที่วินิจฉัยความผิด จะมีอัยการเป็นหนึ่งในสมาชิกหลัก ที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง โดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับกรอบของกฎหมายที่กำหนดขึ้นด้วยกฎหมายเอง และอัยการยังเป็นผู้ทำหน้าที่สอบสวนอีกด้วย แต่ว่าจะไม่มีส่วนในการให้คำตัดสิน แต่อาจจะช่วยในส่วนของกระบวนการวินิจฉัยและอาจจะให้ความคิดเห็นต่อคำวินิจฉัยได้

เพื่อให้ SAIs ดำเนินการวินิจฉัยความผิดได้ กฎหมายแห่งชาติต้องระบุกฎและวิธีการทางกฎหมายให้แก่ SAIs ในการดำเนินการดังกล่าว

หลักพื้นฐานทางกฎหมายของระบอบการรับผิดชอบ

หลักการที่ 1 กฎหมายควรจะระบุคำจำกัดความของระบบการรับผิดชอบและการลงโทษบุคคลตามกฎหมายก่อน SAIs

เพื่อให้ SAIs สามารถดำเนินการวินิจฉัยความผิดที่ระบุไว้ด้านบนได้ จึงต้องมีการสร้างกรอบทางกฎหมายซึ่งระบุ ภารกิจ ขอบเขต อำนาจ และขั้นตอนของหน่วยงาน และในทางตรงกันข้าม ต้องระบุถึงระบอบการรับผิดชอบของบุคคลแต่ละประเภทตามกฎหมาย ระบอบนี้ต้องอธิบายหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งการกระทำผิดของบุคคลสามารถนำไปสู่กระบวนการทางกฎหมาย การแจ้งบทลงโทษ และหากจำเป็นอาจจะหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายในการลงโทษโดย SAIs โดยต้องมีมาตรการปิดบังรายละเอียดของการลงโทษ

หลักการแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ

(1) หลักการตามกฎหมาย เรื่อง การฝ่าฝืนบทลงโทษและการบังคับใช้กฎหมาย

(2) หลักการการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการวินิจฉัยความผิดของ SAIs ในการระบุความผิดและการให้การวินิจฉัย

เจ้าหน้าที่ของ SAIs ต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบของบรรทัดฐานการรับผิดชอบ หลักการดังกล่าวเชื่อมโยงอำนาจในการวินิจฉัยความผิดของ SAIs ซึ่งพิจารณาว่าการตรวจสอบไม่ได้อยู่ในขอบเขตการรับผิดชอบของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ

ความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ SAIs ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิด

หลักการที่ 2 สมาชิกของ SAIs ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิด ควรจะได้รับประโยชน์จากการรับรองที่ระบุตามกฎหมาย ซึ่งรับรองความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ SAIs ต่อการวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ

ข้อกำหนดตามกฎหมายที่ระบุชัดเจนเกี่ยวกับการตัดสินหรืออื่นใดที่ระบุถึงการตัดสินดังกล่าวต้องมีการควบคุมการเสนอชื่อ เพื่อรับรองความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ ผ่านการไม่สามารถถูกถอดถอนออกจากการเป็นผู้วินิจฉัยความผิดได้ หรือไม่สามารถจะถูกปลงล้างชื่อได้ โดยรวมแล้ว บทบัญญัติทางจริยธรรมที่ระบุอยู่ในกฎหมายแห่งชาติเรื่องการตรวจสอบการเงินควรจะไม่ขัดแย้งกันกับ INTOSAI Code of ethics (ISSAI 130)

หลักการนี้ประกอบด้วยภาระผูกพัน ซึ่งมีความสำคัญมากสำหรับ SAIs ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องมีขั้นตอนและผลลัพธ์ของคำตัดสินต่อตัวบุคคล การไม่สามารถรับรองความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ของ SAIs ได้อาจทำให้คำวินิจฉัยเป็นโมฆะได้

อิสระในการเข้าถึงข้อมูล

หลักการที่ 3 SAI's ควรจะมีอำนาจหรือมีสิทธิตามกฎหมายในการรับรองการเข้าถึงข้อมูลของ SAI's

เพราะความสำคัญอย่างมากขององค์ประกอบซึ่งเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจที่ขึ้นตอนการวินิจฉัยความผิดที่เหมาะสมของ SAI's จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายซึ่งรับรองการเข้าถึงข้อมูลที่มีประโยชน์ทุกประเภทของเจ้าหน้าที่ SAI's ในกรณีใดที่การสอบสวนอาจถูกขัดขวาง SAI's ต้องสามารถหามาตรการที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็วในการจัดการขจัดอุปสรรคนั้นไป เนื่องจากบทบาทพื้นฐานในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้ตรวจสอบ ดูแลประโยชน์ของสาธารณชน SAI's ต้องมีความสามารถในการแสวงหาความลับ ซึ่งกฎหมายคุ้มครอง

อายุความ

หลักการที่ 4 ข้อมูลที่ผิดปกตินำไปฟ้องร้องหรือลงโทษได้ก่อนวันหมดอายุความนับจากวันที่กระทำความผิดหรือถูกตัดสินว่ามีความผิด

เพื่อความปลอดภัยของตำแหน่งทางกฎหมายของบุคคล และความปลอดภัยของประสิทธิภาพของความยุติธรรมจำเป็นต้องให้กฎหมายระบุอายุความเกี่ยวกับความผิดปกติของการบริหารจัดการของรัฐ ภายหลังจากระยะเวลาหนึ่งของการกระทำผิดหรือหลังจากการถูกพบว่ากระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจฟ้องร้อง บุคคลตามกฎหมายอาจจะไม่ถูกฟ้องร้องหรือลงโทษหากไม่มีกำหนดอายุความ บุคคลอาจจะเผชิญกับความไม่ปลอดภัยถาวร ตลอดระยะเวลาการทำงานและจนถึงหลังจากเกษียณอายุแล้วก็ตาม นอกจากนี้ หากไม่มีการกำหนดอายุความ SAI's อาจจะไม่สามารถหรือรื้อนในการดำเนินการตรวจสอบและการปฏิบัติตามกระบวนการวินิจฉัยความผิด และหากปล่อยให้เวลาผ่านไปนานเกินไปนับตั้งแต่การกระทำผิดจนถึงการสอบสวนอาจจะทำให้เกิดความสับสนได้ ดังนี้

- (1) การค้นหาหลักฐานที่หายไป เสียหาย ถูกซ่อนเร้น หรือเข้าถึงไม่ได้ เช่นเดียวกัน
- (2) การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและการกระทำผิด

หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิดของ SAI's โดยตรง

การอุทธรณ์และการทำให้คำตัดสินเป็นโมฆะ

หลักการที่ 5 การวินิจฉัยความผิดใด ๆ ของ SAI's ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้สามารถถูกคัดค้าน และถูกพิจารณาความใหม่ได้ และสามารถที่จะถูกอุทธรณ์หรือทำให้เป็นโมฆะได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมาย

การวินิจฉัยความผิดที่ลงโทษบุคคลหรือเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายต้องสามารถถูกพิจารณาใหม่ได้ อาจจะโดยการเริ่มต้นจากคู่ความ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือบุคคลที่สามที่สนใจในคดี โดยมีขั้นตอน ดังนี้

(1) ไตร่ตรองคดีอีกครั้งโดยเจ้าหน้าที่ SAI's ที่มีส่วนวินิจฉัยคดี โดยเจ้าหน้าที่เชี่ยวชาญ และ/หรือ

(2) การอุทธรณ์ หรือ การทำให้เป็นโมฆะแก่สาระสำคัญ หรือความเป็นปกติของการวินิจฉัยในครั้งแรก จึงมีการระบุขั้นตอนการคัดค้านตามกฎหมายขึ้น

หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิดของ SAI's โดยตรง

หลักการทั่วไปของการวินิจฉัยความผิด : กฎหมายภายในและองค์กรภายในของ SAI's

เพื่อให้สามารถดำเนินการวินิจฉัยความผิดได้ SAI's ต้องใช้กฎหมายภายในและองค์กรภายในอย่างเหมาะสม

สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นมืออาชีพ

หลักการที่ 6 SAI's ต้องรับรองว่าบุคคลก่อนการอุทธรณ์วินิจฉัยความผิด ได้สิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นอิสระ ซึ่งได้รับการรับรองโดยขั้นตอนตามกฎหมาย

บุคคลตามกฎหมายมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม โดยการวินิจฉัยที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อตัดสินว่าบุคคลมีความผิดหรือไม่

บุคคลตามกฎหมายมีสิทธิ ดังนี้

(1) ได้รับการแจ้งรายละเอียดของข้อกล่าวหา ลักษณะ และสาเหตุของความผิดทันที

(2) มีเวลาที่เพียงพอในการเตรียมตัวแก้ต่าง โดยการได้รับสิทธิในการเข้าถึงเอกสารและข้อมูลทั้งหมดก่อนการวินิจฉัยความผิด

(3) แก้ต่างให้ตนเองด้วยบุคคล หรือ ผ่านความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยการเลือกของตนเองภายในกรอบของกฎหมาย

(4) พิสูจน์ว่าบทลงโทษที่ได้รับนั้นมีหลักฐานเพียงพอ

(5) มีมูลเหตุที่ชัดเจนในการพิจารณาคดี เหตุผลในการตัดสินต้องได้รับการเปิดเผยอย่างชัดเจนและแม่นยำ ซึ่งการตัดสินอาจจะถูกร้องทุกข์และอนุญาตให้มีการอุทธรณ์ได้

หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิดของ SAI's โดยตรง สิทธิของผู้ถูกสอบสวนในการเข้าถึงพยานหลักฐาน อาจจะมีอยู่ในการตรวจสอบประเภทอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวต้องมีอยู่ในขั้นตอนการวินิจฉัยความผิดด้วย การไม่ทำตามกฎระเบียบดังกล่าว อาจจะทำให้คำวินิจฉัยเป็นโมฆะได้

การวินิจฉัยและการตัดสินอย่างเป็นกลาง

หลักการที่ 7 ความเป็นกลางของกระบวนการวินิจฉัยความผิดได้รับการรับรองโดยข้อบังคับที่ควบคุม SAIs ที่มีอำนาจในการตัดสินความผิด และขั้นตอนที่ทำให้เกิดผลลัพธ์

เพื่อรับรองความยุติธรรมของการวินิจฉัยความผิด กฎและขั้นตอนที่ควบคุมการวินิจฉัยความผิดของ SAIs ต้องรับรองว่าผู้วินิจฉัยหรือเจ้าหน้าที่ผู้วินิจฉัยความผิดต้องไม่มีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีที่จะดำเนินการวินิจฉัย เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดแรงกดดันต่อผู้วินิจฉัยความผิด โดยผู้วินิจฉัยต้องได้รับการรับรองว่า ความคิดเห็นส่วนตัวของตนที่ได้กล่าวในหมู่ผู้วินิจฉัยความผิดด้วยกัน หรือ หลังจากการพิจารณาคดีด้วยกันนั้น จะไม่ถูกเปิดเผย เว้นแต่จะถูกกฎหมายอนุญาตให้มีการเข้าถึงความคิดเห็นเหล่านั้นได้อย่างเปิดเผย และกฎหมายให้กรอบที่เกี่ยวข้องกันไว้ในทำนองเดียวกัน

หลักการนี้มีความสำคัญมาก เพราะหากมีข้อสงสัยถึงความไม่เป็นธรรมใด ๆ อาจจะนำไปสู่การทำให้คำวินิจฉัยเป็น โฆษณาได้

ประสิทธิภาพของการวินิจฉัยความผิด

หลักการที่ 8 SAIs ต้องรับรองว่าการดำเนินการวินิจฉัยความผิดจะนำไปสู่คำวินิจฉัยที่โปร่งใสและมีการแจ้งแก่สาธารณะชน และการลงโทษในการรับผิดของบุคคลก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

SAIs ต้องแจ้งคำวินิจฉัยให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทราบ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดำเนินการทราบภายในระยะเวลาที่เหมาะสม SAIs ยังต้องติดตามการบังคับคดีและมีวิธีการที่เหมาะสมในการติดตาม แต่หาก SAIs ไม่มีบทบัญญัติรองรับในการดำเนินการตามคำวินิจฉัย SAIs ต้องร่วมกับองค์กรรัฐอื่น ๆ ที่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้

หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิดของ SAIs โดยตรงถึงแม้ว่าการติดตามการบังคับคดีดังกล่าวจะเหมือนกับการติดตามผลหลังจากการให้คำแนะนำ จริง ๆ แล้วการดำเนินการดังกล่าวทำให้ SAIs มีอำนาจที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในการดำเนินการตามคำวินิจฉัย

การลงโทษในความผิดเดียวกัน

หลักการที่ 9 บุคคลตามกฎหมาย ไม่สามารถถูกลงโทษจากความผิดแบบเดียวกันในหลายข้อหาที่มีลักษณะเดียวกันได้ แต่บุคคลสามารถถูกลงโทษจากความผิดเดียวกันในข้อหาที่แตกต่างกันได้

ความผิดปกติที่ตรวจพบไม่ควรนำไปสู่การลงโทษหลายครั้ง ในลักษณะเดียวกัน เมื่อ SAIs ลงโทษบุคคลตามกฎหมาย ให้จ่ายเงินค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น บุคคลดังกล่าวไม่สามารถถูกลงโทษให้จ่ายเงินในความผิดเดิมซ้ำกันได้

ในทางตรงกันข้าม เมื่อ SAIs ลงโทษบุคคลด้วยการปรับเงิน กฎหมายจะควบคุมความเป็นไปได้ที่บุคคลจะถูกลงโทษจากความผิดเดียวกันอย่างเข้มงวด ซึ่งกรณีดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อการลงโทษไม่ได้มีวัตถุประสงค์เดียวกัน กฎหมายแต่ละประเทศ หรือกฎหมายที่ควบคุม SAIs ต้องมีการระบุว่า การรวมการลงโทษสำหรับความผิดเดียวกันนั้นเป็นไปได้อย่างไร

หลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิดของ SAIs โดยตรง

หลักการทั่วไปของการวินิจฉัยความผิด : ขั้นตอนการวินิจฉัยความผิด

การควบคุมคุณภาพ

หลักการที่ 10 SAIs ต้องรับรองคุณภาพของขั้นตอนการวินิจฉัยความผิด ผ่านการควบคุมคุณภาพที่มีระบบและมีประสิทธิภาพ

การรับผิดของบุคคลตามกฎหมายและการลงโทษซึ่งเกิดจากการรับผิด แสดงถึงความสำคัญสูงสุดของการควบคุมคุณภาพ โดยการควบคุมคุณภาพดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการเคารพกฎหมายในขั้นตอนการวินิจฉัยความผิด ซึ่งอาจจะได้รับการรับรองโดยการเลือกใช้ขั้นตอนที่เพียงพอต่อการวินิจฉัย เช่น การเป็นเพื่อนร่วมงาน การแทรกแซงของอัยการ และการแก้ไข โดยเฉพาะการอุทธรณ์ และการควบคุมคุณภาพ ซึ่งรับรองว่า ระยะเวลาของขั้นตอนนั้น สมเหตุสมผล (คู่มือ 5.2) รับรองว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนอย่างถูกต้องในระหว่างการสอบสวน และรับรองว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเท่านั้น การรายงานการวินิจฉัยความผิดต่อรัฐสภา และต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปีจะเกิดขึ้นควบคู่กับการควบคุมคุณภาพของ SAIs

หลักการนี้เป็นหลักการทั่วไปสำหรับทั้งการตรวจสอบและการวินิจฉัยความผิด อย่างไรก็ตาม อาจต้องมีการนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับการวินิจฉัยความผิด คุณภาพของกระบวนการวินิจฉัยความผิดทั้งระบบต้องได้รับการรับรองความถูกต้อง มีการควบคุมคุณภาพทั้งก่อน ระหว่าง และหลังจากการวินิจฉัยความผิด และต้องมีการตรวจสอบอย่างอิสระบ่อยครั้งเท่าที่จะเป็นไปได้ มิฉะนั้นคู่ความอาจจะหาข้อผิดมาเป็นเหตุให้การวินิจฉัยเป็นโมฆะได้

หลักการนี้ถึงแม้ว่าจะมีกรอบที่ชัดเจน ก็มีพื้นฐานจากกรอบการปฏิบัติของ SAIs ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด

การวินิจฉัยในระยะเวลาที่เหมาะสม

หลักการที่ 11 SAIs ต้องดำเนินการขั้นตอนการวินิจฉัยให้เสร็จสมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

ขั้นตอนการวินิจฉัยความผิดที่นานเกินไปสร้างความเสียหายแก่การรักษาความปลอดภัยตามกฎหมายและต่อบุคคลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเมื่อบุคคลได้รับการยกเว้นไม่ได้รับโทษในการวินิจฉัยครั้งแรกหรือในขั้นตอนการอุทธรณ์ การระบุระยะเวลาในการดำเนินการ

การวินิจฉัยให้แล้วเสร็จในเวลาที่เหมาะสม หมายถึงระยะเวลาของขั้นตอนจะปรับอย่างเหมาะสมตามความซับซ้อนของคดี หากคดีมีความซับซ้อน ขั้นตอนอาจจะมีระยะเวลานาน หรือมีค่านั้นก็ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสั้น โดยการเลือกใช้ขั้นตอนที่เหมาะสมและทันสมัย เพื่อลดระยะเวลา ขั้นตอนจะจบลงพร้อมกับการวินิจฉัยซึ่งสรุปว่าบุคคลมีความผิดหรือไม่มีความผิดและต้องมีการระบุโทษที่สอดคล้องกันด้วย บุคคลตามกฎหมายมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยที่ใช้ระยะเวลานานเกินไป ดังที่ระบุไว้ในกฎหมายแห่งชาติ

หลักการนี้เป็นหลักการทั่วไปทั้งในการตรวจสอบและการวินิจฉัยความผิด แต่ควรจะระบุในการวินิจฉัยความผิดมากกว่า เนื่องจากอาจจะส่งผลต่อการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐและมีผลต่อกองทุนสาธารณะ และการรักษาความยุติธรรม

การสื่อสารต่อสาธารณะ

หลักการที่ 12 SAIs ต้องรับประกันว่า การวินิจฉัย หรือการตัดสินอื่นใด ถูกกระทำขึ้นอย่างเปิดเผย

การวินิจฉัยความผิดเกิดขึ้นในนามประชาชน ดังนั้นขั้นตอนใด ๆ ที่เกิดขึ้น ต้องแจ้งแก่ประชาชนทุกวัน การวินิจฉัยต้องเปิดเผยแก่ประชาชนและต้องเข้าถึงได้โดยประชาชน

ขั้นตอนการวินิจฉัยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายควบคุมการเปิดเผยความลับ หรือ "ไม่" ได้รับความสงวนข้อมูล และได้รับการป้องกันเนื่องจากเป็นข้อมูลส่วนตัว เว้นแต่ว่าจะได้รับความสนใจจากประชาชนจำนวนมาก

หลักการการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะชนเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยความผิดนั้นเกิดจากลักษณะของการวินิจฉัยความผิดเอง ดังนั้น จึงมีความสำคัญมากกว่าการเปิดเผยรายงานการตรวจสอบให้แก่สาธารณะชน

4. องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศที่ใช้รูปแบบขององค์กรตุลาการ

4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ความหมายเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

มาตรา 13 ของคำประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) ว่า "เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจสาธารณะและเพื่อการใช้จ่ายของฝ่ายปกครอง การเก็บภาษีและอากรเป็นสิ่งจำเป็น"

แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดค่าตอบแทนการใช้บริการสาธารณะในระบบกฎหมายการคลังฝรั่งเศส

ในตำราการคลังฝรั่งเศสได้จำแนกความแตกต่างของรายได้ตามลักษณะและวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บ พิจารณาจากการให้บริการสาธารณะ โดยแบ่งเป็นรายได้ที่มีลักษณะบังคับ และรายได้ที่ไม่มีลักษณะบังคับ

1) รายได้ที่มีลักษณะบังคับ หมายถึง รายได้ที่ต้องชำระให้แก่ผู้จัดเก็บ ได้แก่ รัฐองค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรมหาชน โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับบริการหรือการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว ดังนั้น จำนวนรายได้ที่จัดเก็บจึงไม่สัมพันธ์กับสิ่งที่ผู้ชำระเงินได้รับ รายได้ประเภทนี้มีหลายประเภท รวมทั้งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ได้แก่ ภาษี อากร และค่าธรรมเนียมบางประเภท

2) รายได้ที่ไม่มีลักษณะบังคับ หมายถึง รายได้ที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินที่ประสงค์เรียกเก็บภายใต้เหตุผลของการให้บริการแก่ผู้เข้าใช้บริการนั้น ดังนั้น ผู้ใช้บริการจึงอยู่ในฐานะที่สามารถเลือกหรือปฏิเสธที่จะชำระค่าบริการ ไม่ว่าจะป็นรายได้ในรูปแบบใดก็ได้ ซึ่งได้แก่ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการให้บริการ การชำระราคา ทั้งนี้ รายได้แต่ละประเภทต่างก็มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างกันเช่นกัน (ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, 2556, หน้า 10-11)

กฎหมายงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Les Lois de Finances en France) คือ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการงบประมาณ ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 (รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 2001) ได้กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ 1. รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี 2. รัฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม และ 3. รัฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ รายละเอียดสรุปได้ดังนี้

(1) รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารจัดการเก็บรายได้และใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการของฝ่ายบริหาร และมีผลกระทบต่อสิทธิประชาชนโดยตรงเนื่องจากการอนุญาตให้มีการเก็บภาษี ทั้งนี้ รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีจัดทำโดยยึดหลักความยินยอมทางภาษี รัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีประกอบด้วย 3 ส่วน ได้แก่

(1.1) งบประมาณรายรับ ประกอบด้วยรายได้และการกู้ยืม ซึ่งรายได้ของรัฐบาลแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ (1) รายได้จากภาษีอากร (2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น เงินปันผลจากการที่รัฐบาลถือหุ้นบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ รายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น และ (3) รายได้จากภาษีรับบริจาค ในส่วนของการกู้ยืมเป็นการอนุญาตให้รัฐบาลก่อหนี้สาธารณะตามบทบัญญัติของการก่อหนี้สาธารณะในกฎหมาย ซึ่งหากรัฐบาลต้องการก่อหนี้จะต้องเสนอแผนการก่อหนี้ในงบประมาณประจำปี

(1.2) คุลงบประมาณ เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของ รััฐบัญญัติงบประมาณประจำปี โดยจะกำหนดเพดานชั้นสูงของคุลงบประมาณไว้ ทั้งนี้ เมื่อสภาพเห็นชอบคุลงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมาก็จะไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณ

(1.3) งบประมาณรายจ่าย เป็นการจัสดรรงบประมาณตามแนวคิดที่มุ่งเน้นผลงานเป็นหลัก (results based budgeting) จากเดิมที่เป็นการจัสดรรงบประมาณ ตามหน่วยงาน โดยจัสดรรงในรูปแบบของภารกิจ แผนงาน และตัวงาน ซึ่งรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัติภารกิจ และ ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการแผนงานและตัวงาน ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) งบประมาณทั่วไป เป็นงบประมาณที่แสดงให้เห็นถึงรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ งบประมาณทั่วไปเป็นงบประมาณส่วนใหญ่ของงบประมาณประจำปี 2) งบประมาณเสริม เป็นงบประมาณที่รัฐบาลต้องพิจารณา รายได้และรายจ่ายจากการที่รัฐเข้าไปทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ซึ่งจัดเป็นองค์การมหาชนที่แยกจากรัฐ อย่างไรก็ตาม งบประมาณเสริมยังคงอยู่ในกฎหมาย งบประมาณประจำปี ซึ่งสภาต้องเป็นผู้อนุมัติ 3) งบประมาณพิเศษ พิจารณาทั้งรายได้และรายจ่าย เช่นกัน แต่จะพิจารณาเฉพาะธุรกรรมชั่วคราว เช่น บัญชีงบพิเศษที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบำเหน็จ บำนาญ บัญชีทางการค้า บัญชีที่เกี่ยวกับเงินตรา บัญชีเงิน โอนที่ท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้เห็นความโปร่งใสของการใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งหมด

(2) รััฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายงบประมาณประจำปี เนื่องจากการคาดการณ์งบประมาณประจำปีอาจคลาดเคลื่อนตามภาวะเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

(3) รััฐบัญญัติปิดปีงบประมาณ เป็นกฎหมายกำหนดให้มีการประเมินผลการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ เป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติหรือไม่ และครอบคลุมถึงการตรวจสอบและการปิดบัญชีด้วย ทั้งนี้ รััฐบัญญัติงบประมาณประจำปี รััฐบัญญัติงบประมาณแก้ไขเพิ่มเติมและรััฐบัญญัติปิดปีงบประมาณจะต้องมีโครงสร้างงบประมาณที่เหมือนกัน เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบได้ง่าย หากมีเหตุจำเป็น ต้องการให้กฎหมายปิดปีงบประมาณมีโครงสร้างที่แตกต่างไปจากโครงสร้างของกฎหมายอื่น ฝ่ายบริหารต้องอธิบายความแตกต่างให้รัฐสภาทราบด้วย (ศศิธร เตียวเจริญโสภา, ออนไลน์, 2558)

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้การกู้ยืมเงินเป็นงบประมาณรายรับ ที่ต้องบรรจุไว้ในรััฐบัญญัติงบประมาณประจำปีด้วย

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะดำเนินการในรูปแบบของศาลบัญชี และศาลวินัยงบประมาณและการคลัง เป็นการควบคุมตรวจสอบการรับจ่ายเงินของ

ประเทศโดยองค์กรตุลาการ และมีการจัดตั้งศาลขึ้นสองลักษณะ เพื่อให้เขตอำนาจของทั้งสองศาลครอบคลุม ซึ่งการจัดตั้งศาลทั้งสองมีระยะเวลาห่างกันกว่า 140 ปี กล่าวคือ ศาลบัญชีจัดตั้งขึ้นโดยจักรพรรดินโปเลียนของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1807 (พ.ศ. 2350) ส่วนศาลวินัยงบประมาณและการคลังเพิ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ซึ่งทั้งสององค์กรเป็นระบบการตรวจเงินที่อำนาจในการตรวจสอบและลงโทษเป็นขององค์กรเดียว

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบการควบคุมและตรวจสอบด้านวินัยงบประมาณและการคลังของประเทศที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ โดยมีการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบได้ในงบประมาณและการคลัง โดยองค์กรศาลอาจแบ่งแยกได้เป็น 3 ศาล ได้แก่ ศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค และศาลวินัยงบประมาณและการคลัง

ศาลบัญชี

(1) ความทั่วไปเกี่ยวกับศาลบัญชี

(ก) ประวัติความเป็นมา

ศาลบัญชีเป็นองค์กรตุลาการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำบัญชีและการจ่ายงบประมาณของรัฐทั้งส่วนกลาง ทั้งองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งรัฐวิสาหกิจ รวมถึงตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในระบบประกันสังคม ศาลบัญชีถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 (พ.ศ. 2350) ในสมัยจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 จุดมุ่งหมายเดิมของการจัดตั้งศาลบัญชี คือ เพื่อให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการงบประมาณ แต่ต่อมาศาลบัญชีได้กลายเป็นผู้ช่วยของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารแทน

(ข) สถานะทางกฎหมายของศาลบัญชี

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้ศาลบัญชีเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงานของทางฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 47-2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลบัญชีเป็นผู้ช่วยรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล โดยตรวจสอบการใช้งบประมาณตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณในระบบประกันสังคมและงบประมาณที่ใช้ในนโยบายสาธารณะด้านอื่น โดยศาลบัญชีต้องจัดทำรายงานในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงการงบประมาณและการคลังของรัฐ”

ศาลบัญชีจะต้องมีสถานะเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ศาลบัญชีต้องสามารถกำหนดนโยบายและกรอบการดำเนินงานขององค์กรได้อย่างอิสระ โดยประธานศาลบัญชีเป็นผู้วางแผนงานการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่าย

บริหารในแต่ละปี ในการนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นอิสระของศาลบัญชีด้วยคำวินิจฉัยหมายเลข 2001-448 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ซึ่งในขณะนั้นรัฐสภามีข้อเสนอให้ศาลบัญชีต้องดำเนินนโยบายการควบคุมตรวจสอบงบประมาณอย่างสอดคล้องกับนโยบายของรัฐสภาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงได้วินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของศาลบัญชานั้น เป็นการขัดต่อหลักความเป็นอิสระของศาลบัญชีและเป็น การขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย ดังนั้น ศาลบัญชีต้องสามารถกำหนดนโยบาย การดำเนินงานของตนได้เองโดยเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

(ค) บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวกับศาลบัญชี

กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ในศาลบัญชานั้นปัจจุบันถูกรวบรวมเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี การคลัง (Le Code des juridictions financières) ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่ ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้รวมเอารัฐธรรมนูญหมายเลข 67483 ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ว่าด้วยศาลบัญชี และรัฐกฤษฎีกาหมายเลข 85-199 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528) และแก้ไขเพิ่มเติม การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งศาลบัญชีและวิธีพิจารณาคดี ในศาลบัญชี รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีในศาลบัญชีภาคและศาลวินัย งบประมาณและการคลังเอาไว้ทั้งสิ้น (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

1. French constitution (Article 47-2)

2. Public Finance Courts Code

3. Specific audit laws and regulations (European Court of Auditors, 2019, p. 95)

(2) อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชี

อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ประเภทที่ 1 คือ อำนาจการควบคุมทางตุลาการในการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสาธารณะที่จัดทำโดย เจ้าพนักงานบัญชี (ผู้จ่าย les comptables) และประเภทที่ 2 คือ อำนาจการควบคุมตรวจสอบทาง บริหารโดยควบคุมประสิทธิภาพการทำงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (les ordonnateurs)

การแบ่งอำนาจของศาลบัญชีออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดไว้ โดยมาตรา L.111-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลบัญชีตรวจสอบเอกสารหลักฐานทั้งหลาย เพื่อให้การจัดทำบัญชีสาธารณะทั้ง รายรับและรายจ่ายเป็นไปโดยถูกต้องและควบคุมตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐใช้ทรัพย์สินและ งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ” และมาตรา L.111-4 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน บัญญัติว่า

“ศาลบัญชีตรวจสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจและควบคุมการบริหารงานที่ดีในองค์กรดังกล่าว” นอกจากนี้ ศาลบัญชี ยังมีอำนาจตรวจสอบบัญชีขององค์กรอื่น ๆ เช่น องค์กรเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐ จากองค์กรภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หรือจากสหภาพยุโรป โดยที่ต้องมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขการตรวจสอบไว้ในกฎหมายลำดับรอง (ตามมาตรา L.111-7) และมีอำนาจตรวจสอบบัญชีขององค์กรที่ขอรับการบริจาคเงินจากประชาชน เพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กร (มาตรา L.111-8)

ในกรณีที่เกิดเรื่องหนึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคไปพร้อม ๆ กัน หรืออยู่ในเขตอำนาจของศาลบัญชีภาคหลายศาล ประธานศาลบัญชีอาจสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีนั้น โดยการจัดตั้งองค์คณะร่วมจากทั้งสองศาล (une formation commune aux juridictions) ซึ่งแต่ละศาลที่มีเขตอำนาจจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำร่างคำวินิจฉัยของตน จากนั้นจึงประชุมองค์คณะร่วมเพื่อทำการศึกษายานหลักฐานทั้งหมดอีกครั้งแล้วจึงมีคำพิพากษาร่วมกัน

(1.1) การควบคุมความถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมายของบัญชีสาธารณะ

อำนาจตุลาการในการตรวจสอบบัญชีนั้นจะตรวจสอบเพียงความถูกต้องในการจัดทำบัญชีอันหมายถึง ตรวจสอบว่ารายรับและรายจ่ายแต่ละรายการในบัญชีสาธารณะนั้น ถูกต้องตามหลักฐานการรับและการจ่ายแต่ละรายการหรือไม่ อำนาจตุลาการนี้ไม่ครอบคลุมถึงการตรวจสอบความเหมาะสมในการเบิกจ่ายหรือความเหมาะสมของการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพย์สินแต่อย่างใด

1. ขอบเขตอำนาจทางเนื้อหา

วัตถุประสงค์ของการพิจารณาพิพากษาคดีในที่นี้ คือ บัญชีมิใช่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบัญชีโดยศาลมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสาธารณะทุกบัญชี ซึ่งหมายความถึง บัญชีที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อการนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย (les comptables patents) และบัญชีที่จัดทำโดยผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบัญชี แต่เข้าสวมหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งกรณีหลังจะถูกเรียกว่า ผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี (les comptables de fait) ตามมาตรา L.131-2 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อศาลบัญชีได้วินิจฉัยว่ามีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีที่จัดทำโดยผู้นั้นด้วย แต่ศาลไม่มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ยกเว้นกรณีผู้มีอำนาจสั่งจ่ายได้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี”

ศาลบัญชีมีอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบบัญชี ยกเว้นกรณีมีกฎหมายกำหนดไว้ก็คืออยู่ในอำนาจศาลบัญชีภาคในฐานะศาลบัญชีชั้นต้นและศาลบัญชีมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลบัญชีภาค (มาตรา L.111-1 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง) โดยกฎหมาย

กำหนดให้เจ้าพนักงานบัญชีมีหน้าที่ต้องส่งบัญชีของตนให้ศาลบัญชีตรวจสอบความถูกต้องเป็นประจำทุกปี หากเจ้าพนักงานบัญชีคนใดไม่ส่งบัญชีแก่ศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลมีอำนาจสั่งลงโทษปรับได้ (มาตรา L.131-6) (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

2. วิธีพิจารณาคดีตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสาธารณะ

(ก) หลักการพื้นฐานในการพิจารณาคดีของศาลทางการคลังทั้งหลายในปัจจุบัน หลักการพื้นฐานในคดีตรวจสอบบัญชีโดยสารทางการคลังของฝรั่งเศสนั้น ได้รับอิทธิพลหลายประการจากคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (la cour européenne des droits de l'Homme) ทั้งสิ้น 5 คำพิพากษา ที่มีผลให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องปรับปรุงแก้ไขวิธีพิจารณาคดีตรวจสอบบัญชีในศาลทางการคลัง

คำพิพากษา Richard Dubarry ลงวันที่ 7 ตุลาคม ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาว่าหลักว่า ในการตรวจสอบบัญชีที่จัดทำโดยผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานบัญชี ศาลทางการคลังต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเคารพหลักการพิจารณาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม (le procès équitable) ตามมาตรา 6-1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (la Convention européenne des droits de l'homme) ซึ่งสภาแห่งรัฐได้นำหลักนี้มาปรับใช้ในคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ นับแต่คดี Richard Beausoleil ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) เรื่อยมา

คำพิพากษา Richard Dubarry c/France ลงวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวินิจฉัยว่าการพิจารณาคดีตรวจสอบบัญชีโดยศาลบัญชีนั้น ใช้ระยะเวลายาวนานเกินสมควรซึ่งเป็นการละเมิดหลักการพิจารณาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามมาตรา 6-1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

คำพิพากษา Martinie ลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ไม่ว่าจะ เป็นคดีตรวจสอบบัญชีของเจ้าพนักงานบัญชีหรือคดีตรวจสอบบัญชีของผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานบัญชี ศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเคารพหลักการพิจารณาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

คำพิพากษา Martinie c/France ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาว่า การที่ศาลบัญชีไม่จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและไม่ได้ส่งสรุปข้อเท็จจริงในคดีให้เจ้าพนักงานบัญชี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้รับทราบก่อนมีคำพิพากษา เป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

คำพิพากษา Siffre, Ecoffet et Bernardini c/ France ลงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ศาลพิพากษาว่า วิธีพิจารณาคดีตามหลักการพิพากษาสองชั้น (la règle de

double arrêts) ซึ่งวิธีพิจารณาคดีตามหลักการพิพากษาสองชั้นนั้น เป็นวิธีพิจารณาคดีที่ใช้ในศาลทางการคลังก่อนการแก้ไขประมวลกฎหมายในปี ค.ศ. 2008 โดยในการตรวจสอบบัญชี ศาลบัญชีจะตรวจเอกสารในสำนวนคดีแล้วมีคำพิพากษาชั่วคราวฉบับหนึ่งก่อน (un arrêt temporaire) จากนั้นจะส่งคำพิพากษาชั่วคราวนั้นไปให้เจ้าพนักงานบัญชีรับทราบภายในระยะเวลา 2 เดือน เจ้าพนักงานบัญชีนั้นต้องโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน หรือจ่ายเงินที่ขาดไปคืนแก่บัญชี จากนั้นศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาด (un arrêt définitif) ต่อไป โดยวิธีพิจารณาคดีตามหลักการพิพากษาสองชั้นที่ใช้อยู่ในศาลบัญชีในขณะที่พิพาทนั้นทำให้การพิจารณาคดีใช้เวลา ยาวนานเกินสมควร จึงเป็นการขัดต่อหลักการพิจารณาคดีอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม คำพิพากษานี้จึงส่งผลให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลังเพื่อยกเลิกกฎเกณฑ์ดังกล่าวเสียในปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551)

แท้จริงแล้วในปี ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) Philippe Séguin อดีตประธานศาลบัญชีได้ออกคำแนะนำของประธานศาลบัญชีว่าด้วยหลักการสำคัญในการพิจารณาคดีตรวจสอบบัญชีว่าควรเป็นไปตามหลัก 4 ประการ ได้แก่ 1. ต้องเคารพหลักการตามมาตรา 6-1 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด 2. ต้องมีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยก่อนที่จะพิพากษาว่าบัญชีไม่ถูกต้อง 3. ต้องมีการส่งสรุปข้อเท็จจริงของคดีและความเห็นของพนักงานอัยการให้คู่กรณีทราบก่อนการนั่งพิจารณาคดี และ 4. ตุลาการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนต้องไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมการประชุมองค์คณะเพื่อพิพากษาคดี

การตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ซึ่งแก้ไขประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลังก็เป็นไปตามแนวทางของ Philippe Séguin อดีตประธานศาลบัญชี และตามแนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปดังกล่าวข้างต้น สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ การกำหนดให้ต้องมีการนั่งพิจารณาคดีในทุกคดี แก้ไขวิธีพิจารณาคดีตรวจสอบบัญชีให้ง่ายขึ้น กำหนดให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีอำนาจมีคำสั่งปลดเจ้าพนักงานบัญชีจากความรับผิดชอบในบัญชี (une décharge) กำหนดให้การพิพากษาให้เจ้าพนักงานบัญชีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย จะกระทำได้เมื่อพนักงานอัยการของศาลบัญชีมีความเห็นไปในทางดังกล่าวเท่านั้น และกำหนดเพิ่มอัตราค่าปรับในกรณีที่เจ้าพนักงานบัญชีส่งบัญชีให้แก่ศาลบัญชีตรวจล่าช้า ทั้งนี้ ค่าปรับดังกล่าวบังคับใช้ทั้งกับเจ้าพนักงานบัญชีที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งกับผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานบัญชีด้วย (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(ข) วิธีพิจารณาคดีแบบใหม่ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ศาลบัญชีมีอำนาจตรวจสอบบัญชีแต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย อย่างไรก็ตาม บุคคลใดที่ศาลมีคำสั่งว่าเป็นผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าพนักงานบัญชี (les comptables

de fait) ผู้นั้นจะต้องนำบัญชีที่ตนจัดทำส่งแก่ศาลตรวจสอบ ทั้งนี้ เมื่อมีข้อสงสัยว่าบุคคลใดเข้าข่ายเป็นผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีจะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลบัญชีภายใน 10 ปี นับแต่วันที่มีการกระทำดังกล่าว ไม่เช่นนั้นถือเป็นการพ้นอายุความ

วิธีพิจารณาคดีในศาลบัญชีเป็นไปตามมาตรา L.142-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง ซึ่งกำหนดว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายในการจัดทำบัญชีสาธารณะใด ๆ จะต้องรายงานมายังแผนกอัยการประจำศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคที่มีเขตอำนาจ พนักงานอัยการจะจัดทำความเห็นเกี่ยวกับความถูกต้องในการจัดทำบัญชีสาธารณะนั้น ความเห็นของพนักงานอัยการอาจเป็นไปได้ใน 2 แนวทาง ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในลำดับถัดไปก็จะแตกต่างกัน ได้แก่

1. เมื่อพนักงานอัยการมีความเห็นว่า การจัดทำบัญชีสาธารณะนั้นถูกต้องแล้ว จะจัดทำความเห็นเสนอต่อตุลาการหัวหน้าคณะประจำองค์คณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตุลาการหัวหน้าคณะหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย อาจมีคำสั่งให้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ จากนั้นตุลาการหัวหน้าคณะจะจัดทำความเห็นส่งกลับไปยังพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการยังคงยืนยันตามความเห็นเดิมว่า การจัดทำบัญชีไม่มีข้อบกพร่อง ศาลจึงจะมีคำสั่งรับรองว่าบัญชีถูกต้อง เป็นคำสั่งปลดเจ้าพนักงานบัญชีจากความรับผิดชอบในบัญชีประจำปีนั้น ๆ (une ordonnance de décharge) หากเจ้าพนักงานบัญชีผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่จนสิ้นสุดวาระตามที่ได้รับมอบหมายโดยไม่มีข้อบกพร่องในการจัดทำบัญชีเลย ศาลก็จะมีคำสั่งปลดเจ้าพนักงานบัญชีจากความรับผิดชอบและสิ้นสุดหน้าที่ (une décision de quitus)

2. ในทางกลับกัน หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่า น่าจะมีข้อผิดพลาดในการจัดทำบัญชี ก็จะจัดทำความเห็นเสนอต่อศาล โดยชี้แจงว่า การจัดทำบัญชีดังกล่าวน่าจะไม่ต้องอย่างไร ในกรณีนี้การพิจารณาคดีต้องเป็นไปตามหลักการฟังความสองฝ่าย และเปิดโอกาสให้ทั้งเจ้าพนักงานบัญชีและผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่ถูกกล่าวหาได้รับทราบถึงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตน และต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ยกเว้นกรณีที่อยู่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมหรืออาจสร้างความเสียหายแก่ความลับของทางราชการ ศาลจะให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยลับก็ได้ การพิพากษาคดีในกรณีดังกล่าวต้องกระทำโดยองค์คณะ ซึ่งไม่อนุญาตให้พนักงานอัยการและตุลาการเจ้าของสำนวนเข้าร่วมการประชุมองค์คณะที่พิจารณาพิพากษา ซึ่งในวิธีพิจารณาคดีของศาลทางการคลังแต่ละคดีจะมีตุลาการระดับ auditeurs 1 นาย ได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อรับผิดชอบการแสวงหาข้อเท็จจริง จัดทำสรุปข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาพิพากษาและตุลาการนายนี้จะไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะผู้พิพากษาคดีดังกล่าว และจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมในการ

ประชุมของคณะเพื่อการพิจารณาพิพากษาคดีที่ตนเป็นเจ้าของสำนวนด้วย (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(ค) การโต้แย้งคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลบัญชี อาจกระทำได้โดยการยื่นขอต่อองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาให้ทำการพิจารณาคดีใหม่ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือปรากฏว่ามีข้อผิดพลาด หรือมีการไม่ปฏิบัติตามระเบียบวิธีพิจารณาในการพิจารณาพิพากษาคดีนอกจากนี้ ผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) เพื่อให้ตรวจสอบในประเด็นอำนาจศาล รูปแบบขั้นตอนการพิพากษา ตลอดจนการใช้และการตีความกฎหมายได้ด้วย

(1.2) การควบคุมทางบริหาร โดยการทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

นอกจากอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องในการจัดทำบัญชี ซึ่งเป็นอำนาจการพิพากษาของศาลแล้ว ศาลบัญชียังมีอำนาจควบคุมการทำงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายด้วย (les ordonnateurs) โดยอำนาจในด้านนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การควบคุมการบังคับตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี และการควบคุมการจัดการทางการเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ซึ่งอำนาจการควบคุมทางบริหารนี้เป็นอำนาจตามมาตรา L.111-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง โดยที่มาตราดังกล่าวมีเนื้อหาเช่นเดียวกับมาตรา 47-2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั่นเอง (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(1.2.1) การควบคุมการบังคับตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี

ศาลบัญชีมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยฝ่ายรัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาซึ่งศาลบัญชีจัดทำเอกสาร 2 ประเภท ได้แก่ รายงานของศาลบัญชีว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (un rapport de la Cour des comptes) และประกาศรับรองความถูกต้องของการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี (la déclaration générale de conformité) ประกาศนี้เป็นการให้การรับรองว่าการจัดทำบัญชีรายจ่ายของแต่ละหน่วยงานในกระทรวงหนึ่ง ๆ สอดคล้องและถูกต้องตรงกับบัญชีกลางของกระทรวงนั้น โดยที่กฎหมายกำหนดคณเฑาะท์เกี่ยวกับเอกสารทั้ง 2 ฉบับไว้ดังต่อไปนี้

1. รายงานของศาลบัญชีว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี รัฐบัญญัติลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) กำหนดให้ศาลบัญชีต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารเสนอต่อรัฐสภาภายในเดือนกรกฎาคมของปีถัดจากปีที่ใช้จ่ายงบประมาณนั้น ๆ โดยรายงานฉบับนี้จะเป็นข้อมูลสำคัญที่รัฐสภาจะได้นำใช้ในการผ่านร่างรัฐบัญญัติงบประมาณของปีถัดไป

2. ประกาศรับรองความถูกต้องในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี ก่อนปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) ศาลบัญชีมีหน้าที่จัดทำประกาศรับรองความถูกต้องในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี อันเป็นรายงานเปรียบเทียบบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ กับบัญชีการใช้จ่ายของกระทรวงที่หน่วยงานนั้นสังกัดเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง แต่นับแต่มีการออกรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรากฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการตรารัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี ในมาตรา 58 บัญญัติว่า ศาลบัญชีมีหน้าที่สนับสนุนข้อมูลแก่รัฐสภา โดยการตรวจสอบความถูกต้องในการจัดทำบัญชีของแต่ละหน่วยงานและตรวจสอบว่างบประมาณถูกใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการอนุมัติหรือไม่ โดยรายงานดังกล่าวจะต้องแนบท้ายร่างรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปีของทุกปี (la loi de règlement de finances publiques) (นอพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(1.2.2) การควบคุมการจัดการทางการเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

นับแต่ปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) ศาลบัญชีมีอำนาจกว้างขึ้นในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย โดยการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ตรวจสอบว่ามีการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพย์สินอย่างเหมาะสมหรือไม่ อำนาจในส่วนนี้แม้ไม่ใช่อำนาจการพิพากษาคดีและผู้มีอำนาจสั่งจ่ายไม่ได้มีสถานะเป็นคู่กรณีต่อหน้าศาลบัญชี แต่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

ศาลบัญชีมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการใช้งบประมาณและทรัพย์สินของแต่ละหน่วยงานและอาจขอข้อมูลจากผู้ตรวจสอบงบประมาณในแต่ละกระทรวง (les contrôleurs financiers) แล้วจึงนำเสนอในรูปแบบของรายงานประจำปีของศาลบัญชี (le rapport public annuel de la Cour des comptes) ตามมาตรา L.136-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลังที่กำหนดให้ศาลบัญชึ้นำเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและโดยปกติจะได้รับการตีพิมพ์ในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ในรายงานดังกล่าว ศาลบัญชีจะให้ข้อสังเกตและความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงาน และการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารด้วย

นอกจากรายงานประจำปีของศาลบัญชี ศาลบัญชียังอาจได้รับมอบหมายจากรัฐสภาหรือรัฐบาลให้จัดทำรายงานหรือการค้นคว้าอื่น ๆ เพื่อเป็นการสนับสนุนข้อมูลประกอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร เช่น รายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อแนบท้ายรัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปีรายงานการใช้จ่ายงบประมาณเบื้องต้นครึ่งปีแรกที่ต้องเสนอต่อรัฐสภา

ในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อให้ประกอบการอภิปรายเพื่อปรับแก้ไขงบประมาณในระหว่างปี รายงานเกี่ยวกับการบังคับตามรัฐบัญญัติงบประมาณที่ใช้ในระบบประกันสังคม ประธานศาลบัญชี อาจจะทำคำแนะนำ (les communications) เสนอต่อคณะกรรมการด้านงบประมาณของรัฐสภา หรือเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจมีข้อสังเกตต่าง ๆ เกี่ยวกับการงบประมาณและคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงตอบข้อสังเกตของประธานศาลบัญชีด้วย (มาตรา L.135-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง) อีกทั้งศาลบัญชีอาจได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการด้านงบประมาณหรือคณะกรรมการด้านการสอบสวนข้อเท็จจริงของรัฐสภา เป็นกรณี ๆ ไป ให้จัดทำรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานในองค์กรต่าง ๆ ภายใต้งำกับดูแลของรัฐ

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจัดการทางการเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายนี้ศาลจะต้องไม่ก้าวล่วงไปควบคุมการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร เนื่องจากมีเพียงฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะมีอำนาจควบคุมและถ่วงอำนาจกับฝ่ายบริหาร ศาลบัญชียังมีเพียงอำนาจหน้าที่ตรวจสอบว่าการใช้งบประมาณของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องไม่มีความผิดปกติและตรงตามเป้าหมายของนโยบายตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้หรือไม่ (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

ศาลบัญชีภาค (les chambres régionales des comptes)

ในการควบคุมตรวจสอบบัญชีสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกอำนาจตรวจสอบได้ 2 ประเภท ได้แก่ การตรวจสอบโดยเจ้าพนักงานบัญชีระดับอาวุโสของสำนักงานคลังส่วนกลาง (le comptable supérieur du Trésor) และการตรวจสอบบัญชีโดยศาลบัญชีภาค

สำหรับเทศบาลที่มีประชากรน้อยกว่า 3,500 คน และมีงบประมาณประจำปีไม่เกิน 750,000 ยูโร เจ้าพนักงานบัญชีระดับอาวุโสของสำนักงานคลังส่วนกลางมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของการจัดทำบัญชีของเทศบาลนั้น (un apurement administratif) เมื่อเจ้าพนักงานบัญชีระดับอาวุโสดังกล่าวได้ตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแล้วจะมีคำรับรองว่าบัญชีของเทศบาลถูกต้อง สมบูรณ์ จากนั้นจะส่งเรื่องไปยังศาลบัญชีภาค หากศาลบัญชีภาคเห็นพ้องด้วยก็จะมีคำสั่งรับรองว่าบัญชีถูกต้อง เจ้าพนักงานบัญชียายนั้นก็จะพ้นจากความรับผิดชอบในบัญชีประจำปีนั้น ๆ (un décharge) หากศาลบัญชีภาคไม่เห็นด้วยกับคำรับรองของเจ้าพนักงานบัญชีระดับอาวุโสหรือมีการฟ้องคดีเพื่อคัดค้านความถูกต้องของบัญชี ศาลก็สามารถดำเนินกระบวนการตรวจสอบบัญชีและอาจพิพากษาให้เจ้าพนักงานบัญชีต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหากบัญชีมีความบกพร่อง (une décision de débet)

ศาลบัญชีภาคมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมถึงองค์การมหาชนที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

(les ordonnateurs) ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการตรวจสอบบัญชี ยกเว้นกรณีที่มีอำนาจสั่งจ่ายกระทำ
ตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี (les comptables de fait)

(1) การจัดองค์กรของศาลบัญชีภาค

ศาลบัญชีภาคมีเขตอำนาจในระดับภาค รวมถึงดินแดนโพ้นทะเลและมีอำนาจ
ตรวจสอบบัญชีสาธารณะของกลุ่มความร่วมมือระหว่างภาค (les groupements interrégionaux) ด้วย

(2) กระบวนการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของบัญชีสาธารณะที่
จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชี

เจ้าพนักงานบัญชีมีหน้าที่ส่งบัญชีสาธารณะที่ตนจัดทำไปยังฝ่ายบัญชีภาคพร้อม
หลักฐานการรับและการจ่ายทั้งหมด ภายในวันที่ 31 ธันวาคมของปีถัดจากปีที่ทำบัญชีนั้นซึ่งศาล
บัญชีภาคมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องทั้งในรูปแบบการจัดทำบัญชีและความถูกต้องในการ
บันทึกรายรับรายจ่ายทุกรายการให้ตรงกับหลักฐานการรับและการเบิกจ่ายที่เจ้าพนักงานบัญชี
ยื่นต่อศาล (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(ก) ลักษณะทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีตรวจสอบบัญชีในศาลบัญชีภาค

วิธีพิจารณาคดีในศาลบัญชีภาคมีความคล้ายคลึงอย่างมากกับวิธีพิจารณาคดี
ในศาลบัญชี โดยเริ่มจากการที่ตุลาการเจ้าของสำนวนแสวงหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนส่งไปยัง
พนักงานอัยการประจำศาลบัญชีภาค จึงต้องวินิจฉัยว่าจะสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปหรือสั่งยุติคดี หาก
พนักงานอัยการเห็นว่ามิเหตุให้ต้องดำเนินคดีต่อไปไม่ว่าจะเป็นมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของ
บัญชี หรือมีข้อสงสัยว่ามีบุคคลอื่นกระทำให้ตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี พนักงานอัยการก็จะส่งสำนวน
คดีนั้นให้แก่องค์กรเพื่อการพิจารณาพิพากษาในชั้นนี้ ทั้งผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและเจ้าพนักงานบัญชี
จะได้รับแจ้งว่ามีคดีดังกล่าว และมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานและสำนวนคดี ศาลต้อง
จัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผยอย่างน้อย 1 ครั้งจากนั้นองค์กรจะประชุมกันเพื่อการ
พิจารณาพิพากษา โดยที่ตุลาการเจ้าของสำนวนไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่พิจารณาพิพากษา
และพนักงานอัยการก็ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมการประชุมด้วย เมื่อศาลจัดทำคำพิพากษาเสร็จแล้ว
ก็จะเผยแพร่คำพิพากษาดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ

ในทางกลับกัน หากพนักงานอัยการตรวจสำนวนคดีแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุให้
ต้องดำเนินคดีตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีต่อไป และไม่มีเหตุให้ต้องพิจารณาความรับผิดชอบเป็น
การส่วนตัวของเจ้าพนักงานบัญชี พนักงานอัยการจะจัดทำความเห็นดังกล่าวเสนอต่อตุลาการ
หัวหน้าคณะ ซึ่งตุลาการหัวหน้าคณะอาจพิจารณาสั่งให้ทำการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้
เมื่อตุลาการหัวหน้าคณะพิจารณาแล้วหากเห็นพ้องด้วยกับพนักงานอัยการ ก็จะมีคำสั่งปลด
เจ้าพนักงานบัญชีจากความรับผิดชอบในบัญชีของตนในปีดังกล่าว (une ordonnance de décharge) หาก

เจ้าพนักงานบัญชีผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นตามวาระที่ได้รับแต่งตั้งแล้วและบัญชีทั้งหมดถูกต้อง ศาลจะมีคำสั่งปลดจากความรับผิดชอบและสิ้นสุดหน้าที่ (un quitus) อย่างไรก็ดี หากตุลาการหัวหน้าคณะเห็นว่าการจัดทำบัญชีสาธารณะดังกล่าวมีข้อบกพร่องหรือมีข้อสงสัยว่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีต่อไปโดยส่งให้องค์คณะวินิจฉัย

(ข) การอุทธรณ์และการขอให้พิจารณาคดีใหม่

คู่กรณีหรือพนักงานอัยการอาจขอให้พิจารณาคดีใหม่ โดยยื่นคำขอต่อศาลบัญชีภาคที่ได้พิพากษาคดีนั้นตามมาตรา L.245-2

สำหรับการอุทธรณ์คำพิพากษาเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L.245-1 กล่าวคือคู่กรณีและพนักงานอัยการอาจยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลบัญชีภาคต่อศาลบัญชีได้ การยื่นอุทธรณ์นั้นไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาของศาลบัญชีภาค ยกเว้นศาลบัญชีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หากศาลบัญชีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลบัญชีภาคก็อาจมีคำสั่งส่งสำนวนคดีกลับมาให้ศาลบัญชีภาคนั้นพิพากษาใหม่ หรืออาจใช้อำนาจพิพากษาคดีในเนื้อหาเองได้

คำพิพากษาในชั้นอุทธรณ์ของศาลบัญชีอาจถูกโต้แย้งได้โดยการฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ (le conseil d'état) อย่างไรก็ดี ในชั้นนี้สภาแห่งรัฐจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(3) การควบคุมตรวจสอบกรณีผู้มีอำนาจสั่งจ่ายกระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (le gestion de fait)

เมื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายล่วงล้ำเข้ามาปฏิบัติหน้าที่การจ่ายงบประมาณดังเช่นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายผู้นั้นถือเป็นผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบบัญชีโดยศาลบัญชีภาคตามมาตรา L.231-3

ตามหลักกฎหมายการคลังและการงบประมาณของฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (les ordonnateurs) และเจ้าพนักงานบัญชี (les comptables) ออกจากกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายนั้นมีความรับผิดชอบในการจ่ายงบประมาณ แต่จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับตัวเงินทั้งรายรับหรือรายจ่าย ส่วนเจ้าพนักงานบัญชีนั้นเป็นเพียงผู้เดียวที่มีอำนาจจ่ายเงินงบประมาณและเก็บเงินรายได้ของรัฐตามที่ได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสาธารณะที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชีเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย อย่างไรก็ดี เมื่อผู้มีอำนาจสั่งจ่ายก้าวล่วงมาปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นของเจ้าพนักงานบัญชีโดยไม่มีอำนาจ ทั้งแนวคำพิพากษาของศาลบัญชีและกฎหมายกำหนดว่าผู้มีอำนาจสั่งจ่ายนั้นจะต้องถูกตรวจสอบเสมือนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีเอง บัญชีสาธารณะที่จัดทำโดยผู้มีอำนาจสั่งจ่ายโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องถูกตรวจสอบ

โดยศาล โดยผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีจะต้องส่งบัญชีที่ตนจัดทำพร้อมหลักฐานการรับเงินและการจ่ายเงินทั้งหลายให้แก่ศาลบัญชี หากมีการจัดทำบัญชีผิดพลาดผู้มีอำนาจสั่งจ่ายก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและชดใช้ค่าเสียหายเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบัญชีทั่วไปนั่นเอง (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

นอกจากนี้ บุคคลเหล่านี้อาจถูกดำเนินคดีอาญาในฐานะแสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงานโดยที่ตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้นตามมาตรา 433-12 แห่งประมวลกฎหมายอาญา แต่หากยังไม่มีการดำเนินคดีทางอาญาศาลบัญชีฝ่ายที่มีอำนาจลงโทษปรับผู้มีอำนาจสั่งจ่ายรายดังกล่าวได้ตามมาตรา L.231-11 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีการคลัง ในความผิดฐานแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(ก) องค์ประกอบความผิดกรณีมีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ

มาตรา 60 วรรค 11 แห่งรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) บัญญัติไว้ว่า การกระทำได้ถือว่าเป็นกรณีผู้มีอำนาจสั่งจ่ายกระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

(1) คำเนิการเก็บเงินที่เป็นรายได้ของรัฐโดยไม่มีอำนาจหน้าที่

ผู้มีตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานบัญชีในองค์กรต่าง ๆ เป็นผู้เดียวที่มีอำนาจคำเนิการเก็บเงินที่เป็นรายได้ของรัฐไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษีค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ดังนั้น ผู้ที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานบัญชีทำการเก็บเงินเหล่านี้จากประชาชนก็จะถือเป็นการกระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น กรณีที่เทศบาลให้ประชาชนเช่าอาคารสถานที่ของเทศบาลเพื่อการจัดงานต่าง ๆ ได้แล้วนายกเทศมนตรีรับเงินค่าเช่าจากผู้เช่าโดยตรง ซึ่งตามกฎหมายนายกเทศมนตรีมีสถานะเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในระดับเทศบาลไม่ใช่เจ้าพนักงานบัญชี

อย่างไรก็ดี หากมีการมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายให้บุคคลใด ๆ ทำหน้าที่เก็บเงินรายได้ของรัฐแทนเจ้าพนักงานบัญชีเป็นกรณีเฉพาะ ก็ไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวกระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ

(2) การใช้จ่ายหรือโยกย้ายงบประมาณและทรัพย์สินของรัฐโดยมิชอบซึ่งถือเป็นการจ่ายงบประมาณอันเป็นเท็จ

ในกรณีมีการจ่ายเงินงบประมาณโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนเกี่ยวกับการบัญชีแล้ว แต่ปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของการจ่ายงบประมาณนั้นที่แท้จริงไม่ตรงกับหลักฐานที่แสดงในการจัดทำบัญชี และไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติกรณีเช่นนี้ถือว่ามีกร “สั่งจ่ายงบประมาณอันเป็นเท็จ (un mandat fictif)” ซึ่งการสั่งจ่ายงบประมาณเป็นเท็จ เป็นการ

กระทำความผิดโดยผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่สั่งจ่ายงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อใช้ในการอันมิชอบ แตกต่างจากการกระทำผิดของเจ้าพนักงานบัญชีที่ดำเนินการจ่ายงบประมาณโดยไม่เคารพหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการงบประมาณ เช่น จัดทำบัญชีโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายที่ถูกต้อง ไม่เคารพรูปแบบขั้นตอนเกี่ยวกับการทำบัญชีสาธารณะต่าง ๆ เช่นนี้ถือเป็นการที่มีการจ่ายงบประมาณโดยมิชอบ (le paiement irrégulier de dépenses publiques) และเจ้าพนักงานบัญชีต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น การสั่งจ่ายงบประมาณอันเป็นเท็จ ซึ่งผู้มีอำนาจสั่งจ่ายอาจทำการโยกย้ายหรือจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่แตกต่างออกไปจากที่ปรากฏตามหลักฐานการจ่ายงบประมาณ

ตัวอย่างอันเป็นรูปธรรม ได้แก่ การปลอมแปลงใบเรียกเก็บเงินเพื่อนำงบประมาณของรัฐไปใช้จ่ายส่วนตัว หรือการที่ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายมีคำสั่งจ่ายค่าสินค้าหรือบริการให้แก่บุคคลภายนอกโดยแท้จริงแล้วไม่มีการซื้อสินค้าหรือรับบริการตามหลักฐานที่แสดง หรือการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบกลุ่มชุมชนหรือสมาคมขึ้นเพื่อรับเงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรนั้นไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นจริง ไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายที่ได้จัดแจ้ง และไม่ได้มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การสั่งจ่ายทั้งหลายข้างต้นล้วนถือเป็นการสั่งจ่ายงบประมาณอันเป็นเท็จ (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(3) การเข้าแทรกแซงการจัดการทรัพย์สินของเอกชนที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานบัญชีของรัฐเป็นผู้จัดการ

กฎหมายกำหนดให้ทรัพย์สินของบุคคลเอกชนบางประเภทอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานบัญชีของรัฐ โดยมีเจ้าพนักงานบัญชีที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจดำเนินการจ่ายและ รับเงินรวมทั้งทรัพย์สินต่าง ๆ ของบุคคลนั้น เช่น ทรัพย์สินของบุคคลผู้ไร้ความสามารถตามกฎหมาย ทรัพย์สินของผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยประจำในโรงพยาบาลของรัฐและผู้พักในสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุของรัฐ เป็นต้น ผู้ที่เข้าจัดการทรัพย์สินของบุคคลเหล่านี้ โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ล้วนต้องถือว่าได้กระทำความผิดฐานกระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ นอกจากนี้ หากพนักงานบัญชีเข้าจัดการบัญชีของบุคคลที่ตนไม่ได้มีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการก็จะมีสถานะเป็นผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบด้วยเช่นกัน

(ข) วิธีพิจารณาคดี กรณีมีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ

เมื่อมีกรณีที่มีข้อสงสัยว่าอาจมีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีในหน่วยงานหนึ่งๆ ธิปไตยศาลบัญชีภาคมีอำนาจออกหนังสือเตือน ไปถึงผู้มีอำนาจสั่งจ่ายหรือบุคคลที่ต้องสงสัยนั้น เพื่อแจ้งให้บุคคลนั้นทราบว่าการดำเนินการของตนอาจเข้าข่ายกระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ โดยอธิบดีอาจมีคำแนะนำให้บุคคลนั้นระงับหรือแก้ไขการดำเนินการที่เข้าข่ายเป็นการ

กระทำผิดดังกล่าวหากบุคคลนั้นไม่มีเจตนาทุจริตและได้มีการระงับหรือแก้ไขการดำเนินการจนเป็นที่พอใจแก่ศาล อธิบดีศาลจะมีหนังสือแจ้งไปยังบุคคลดังกล่าวว่าจะไม่มีการดำเนินคดี ยกเว้นพนักงานอัยการประจำศาลบัญชีภาคไม่เห็นพร้อมด้วยและต้องการให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีพนักงานอัยการก็มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้

ในทางกลับกัน หากศาลเห็นว่าไม่มีการระงับหรือแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็จะมีคำสั่งประกาศว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบ (une déclaration de gestion de fait) และเริ่มกระบวนการตรวจสอบบัญชีของเจ้าหน้าที่รายดังกล่าว ในการนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาถืออาจเริ่มต้นโดยศาลบัญชีภาคเห็นเองหรือโดยที่พนักงานอัยการ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคลังประจำท้องถิ่นนั้น ๆ มีคำร้องมายังศาลก็ได้

ในกระบวนการจัดทำคำสั่งเพื่อประกาศว่ามีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบัญญัติหมายเลข 2001 -1248 ลงวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) กำหนดให้สภาท้องถิ่นมีบทบาทในการแสดงความเห็นบางส่วน กล่าวคือ เมื่อมีข้อสงสัยว่ามีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี สภาท้องถิ่นจะต้องนำประเด็นดังกล่าวเข้าสู่วาระการประชุมสภาโดยเร็วที่สุด เพื่อพิจารณาว่าการใช้จ่ายงบประมาณโดยบุคคลดังกล่าวนั้น เป็นการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ แล้วสภาท้องถิ่นจะส่งมติดังกล่าวแก่ศาลบัญชีภาคเพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสาธารณะนั้น อย่างไรก็ตามหากสภาท้องถิ่นไม่สามารถนำเรื่องเข้าที่ประชุมจัดทำมติสภาเสนอต่อศาลได้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลก็มีอำนาจที่จะพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินดังกล่าวว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ด้วยตนเอง และสภาท้องถิ่นก็ไม่มีสิทธิแสดงความเห็นอีกจากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะทำการสรุปคดีและส่งให้พนักงานอัยการจัดทำความเห็นเพื่อเสนอองค์คณะต่อไป

การที่องค์คณะมีคำสั่งว่ามีผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี มีผลให้บัญชีสาธารณะที่จัดทำโดยบุคคลนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายและการควบคุมตรวจสอบเช่นเดียวกับบัญชีสาธารณะของเจ้าพนักงานบัญชีที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชีจึงมีหน้าที่ต้องส่งบัญชีสาธารณะของตนพร้อมทั้งพยานหลักฐานการรับและจ่ายต่าง ๆ ให้แก่ศาลบัญชีภาคตรวจสอบความถูกต้อง และหากมีการจัดทำบัญชีผิดพลาด ก็จะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานบัญชีทั่วไป

นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบอาจถูกดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานแสดงตนเป็นเจ้าพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงานโดยตนเองมิได้เป็น

เจ้าพนักงานที่มีอำนาจกระทำการนั้นตามมาตรา 433-12 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หากไม่มีการดำเนินคดีทางอาญา ศาลบัญชีภาคก็สามารถลงโทษบุคคลผู้นั้นฐานแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ โดยการลงโทษปรับ อัตราค่าปรับขึ้นอยู่กับจำนวนเงินงบประมาณที่มีการรับหรือจ่ายโดยมิชอบ ประกอบกับระยะเวลาที่ได้กระทำความผิด ทั้งนี้ จำนวนเงินค่าปรับต้องไม่สูงกว่าจำนวนเงินงบประมาณรวมทั้งหมดในบัญชีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ยังงบประมาณในบัญชีนั้นมีจำนวนไม่สูงศาลอาจไม่กำหนดค่าปรับก็ได้

โดยสรุปสำหรับผู้กระทำตนเป็นเจ้าพนักงานบัญชี หากทำบัญชีผิดพลาดจะต้องชดใช้ค่าเสียหายโดยชำระเงินคืนแก่บัญชีสาธารณะดังกล่าว และต้องชำระค่าปรับเชิงลงโทษตามที่ศาลกำหนด เมื่อชำระครบถ้วนแล้วก็ถือว่าพ้นจากภาระความรับผิดชอบในบัญชีนั้นแล้ว

สำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่มาจากจากการเลือกตั้ง หากเข้าข่ายก่อกำเนิดปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบัญชีโดยมิชอบด้วยกฎหมายจะมีบทลงโทษที่แตกต่างออกไปจากกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการประจำ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานที่มาจากจากการเลือกตั้งนั้นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายการเลือกตั้ง (le code electoral) ซึ่งในอดีตได้มีการกำหนดโทษอย่างหนักไว้สำหรับกรณีดังกล่าว โดยอาจมีโทษถึงให้พ้นจากตำแหน่ง และห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งอีกจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาว่าบุคคลเหล่านี้พ้นจากภาระความรับผิดชอบและสิ้นสุดหน้าที่เจ้าพนักงานบัญชีโดยถาวรแล้ว (un quitus) แต่ในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยให้มีการลงโทษเพียงพักการปฏิบัติหน้าที่ไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาปลดความรับผิดชอบและให้สิ้นสุดหน้าที่เจ้าพนักงานบัญชีอย่างถาวร นอกจากนี้ ระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีนี้ยังลดลงจาก 30 ปี เหลือเพียง 10 ปี อีกด้วย (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

(4) การควบคุมตรวจสอบทางบริหาร โดยการควบคุมการจัดการทรัพย์สินและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา L.211-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี การคลังกำหนดว่า ศาลบัญชีภาคควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพย์สินทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างปกติ และตรวจสอบการจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชนในสังกัด

การตรวจสอบทางบริหารดังกล่าว ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ได้รับการเลือกตั้ง ในระดับท้องถิ่นกับศาลบัญชีภาค เนื่องจากผู้ได้รับการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเห็นว่าการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวเป็นการก่อกำเนิดในการบริหารงานภายในองค์กรจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขมาตรา L.211-8 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจการตรวจสอบของศาลให้ชัดเจน โดยวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “การควบคุมตรวจสอบการจัดการภายใน

องค์กรนั้น กระทำโดยการดูแลการจัดการให้เป็นตามปกติ มีการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า และได้ผลสำเร็จตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยหัวหน้าหน่วยงาน ทั้งนี้ ศาลไม่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพยากรและงบประมาณตามที่สภาท้องถิ่นหรือหัวหน้าหน่วยงานกำหนด” ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอิสระเต็มที่ในการเลือกดำเนินการตามนโยบายของตน ส่วนที่ศาลมีอำนาจตรวจสอบ คือ การใช้งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างประหยัดและคุ้มค่า (contrôle de l'économie et de l'efficacité) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งนักวิชาการกฎหมายทั้งหลายก็ให้ความเห็นยืนยันว่าศาลไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสม (contrôle de l'opportunité) ในการดำเนินนโยบายขององค์กรแต่อย่างใด

สำหรับกระบวนการควบคุมตรวจสอบทางบริหารมาตรา L.243-5 กำหนดให้ศาลบัญชีภาคจัดทำข้อสังเกต (un rapport d'observation) เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่น ๆ ภายใต้กำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งไปยังหัวหน้าหน่วยงาน หากเป็นกรณีบริษัทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นก็ให้ส่งไปยังผู้แทนนิติบุคคลนั้น ๆ และหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กำกับดูแลพร้อม ๆ กัน และบางกรณีจะส่งข้อสังเกตไปยังผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

ในกระบวนการจัดทำข้อสังเกตดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงาน ผู้แทนนิติบุคคล หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอาจมีคำขอต่อศาลเพื่อให้มีการไต่สวนเพื่อรับฟังข้อเท็จจริงได้ (มาตรา L.243-6) หลังจากที่ได้รับข้อสังเกตของศาล ผู้ได้รับข้อสังเกตดังกล่าวสามารถโต้ตอบข้อสังเกตนั้นได้ โดยการทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลภายใน 30 วัน (เป็นขั้นตอนตามหลักการฟังความสองฝ่าย (le principe contradictoire)) และหัวหน้าหน่วยงานต้องนำข้อสังเกตของศาลบัญชีภาคเข้าสู่วาระการประชุมของสภาท้องถิ่น (กรณีบริษัทหรือองค์การมหาชน ผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องนำเรื่องเข้าสู่วาระการประชุมของกรรมการผู้บริหาร) เพื่อให้สมาชิกสภาหรือคณะกรรมการได้รับทราบข้อสังเกตของศาล และทำการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการจัดทำข้อสังเกตแล้วเอกสารนี้จะถูกเผยแพร่โดยศาลบัญชีภาค หรืออาจได้รับการเผยแพร่พร้อมกับรายงานประจำปีของศาลบัญชีก็ได้

อย่างไรก็ดี ข้อสังเกตของศาลบัญชีภาคเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มีสถานะเป็นคำพิพากษาของศาล แต่เป็นเพียงข้อสังเกตที่แจ้งไปยังหน่วยงานและผู้ว่าราชการจังหวัด ข้อสังเกตของศาลดังกล่าวจึงไม่อาจถูกโต้แย้งต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้เพิกถอนได้ (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน

อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับของการบริหารการเงินการคลัง และตรวจสอบว่าได้มีการใช้ทรัพยากรและงบประมาณ ว่าเป็นไปอย่างประหยัดและประสพผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้หรือไม่ โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด โดยศาลบัญชีและศาลบัญชีภาค มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของทุกองค์กรที่มีการใช้เงินแผ่นดิน มิใช่เฉพาะองค์กรที่มีสมุหบัญชีประจำอยู่เท่านั้น โดยศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคสามารถตรวจสอบองค์กรเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ องค์กรประกันสังคม รัฐวิสาหกิจ องค์กรการกุศลต่าง ๆ และองค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน ในการกำหนดแผนการตรวจสอบ การดำเนินงานนั้นศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคอาจกำหนดเรื่องที่จะตรวจสอบเองหรืออาจเป็นการดำเนินการตามคำขอของคณะกรรมการของรัฐสภาหรือตามคำขอของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลบัญชีสาธารณรัฐฝรั่งเศส

- (1) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332)
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French constitution (Article 47-2))
- (3) พระราชบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 (พ.ศ. 2350)
- (4) รัฐกฤษฎีกาหมายเลข 85 -199 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528)
- (5) Public Finance Courts Code
- (6) Specific audit laws and regulations (European Court of Auditors, 2019, p. 95)

(3) โครงสร้างของศาลบัญชี

องค์ประกอบและการบริหารงานภายในศาลบัญชีมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปจากองค์กรตุลาการอื่น ๆ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีบุคลากรและการแบ่งแยกออกเป็นองค์คณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(3.1) ตำแหน่งตุลาการศาลบัญชี

ตำแหน่งตุลาการศาลบัญชีประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี (le Premier President) 1 ท่าน ตุลาการหัวหน้าคณะศาลบัญชี (les Presidents de chambres) ตุลาการระดับ Conseiller-Maitre ตุลาการระดับ Conseiller-Referendaire และตุลาการระดับ Auditeur

สำหรับตำแหน่งประธานศาลบัญชี ตุลาการหัวหน้าคณะศาลบัญชี และตุลาการระดับ conseiller-Maitre ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา ซึ่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและนายกรัฐมนตรีลงนามร่วมกันสำหรับตุลาการท่านอื่น ๆ ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐ

กฤษฎีกา ลงนามโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนตุลาการระดับ *auditeur* นั้น มีที่มา จากข้าราชการระดับสูงที่จบการศึกษาจากสถาบันการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติ ทั้งนี้ตำแหน่ง ตุลาการในศาลบัญชีได้รับความคุ้มครองตามหลักความเป็นอิสระของตำแหน่งตุลาการศาลบัญชี กล่าวคือ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายหรือการดำเนินการทางวินัยต่าง ๆ จะกระทำได้ตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนด โดยคณะบุคคลผู้มีอำนาจเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เพื่อป้องกันไม่ให้อิทธิพลจาก ภายนอกมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลบัญชี ความคุ้มครองเช่นว่านี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อคงความเป็นกลางในการพิพากษาคดีของศาลบัญชีนั่นเอง

ศาลบัญชีมีแผนกอัยการประจำศาลบัญชีซึ่งจะประกอบด้วยอัยการประจำศาลบัญชี 1 ท่านและพนักงานอัยการระดับ *Avocat général* จำนวน 1 พนักงานอัยการประจำ ศาลบัญชียุติทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐโดยการช่วยเหลือความถูกต้องทางกฎหมายต่าง ๆ ช่วย สนับสนุนข้อมูลแก่ตุลาการในการพิพากษาคดีและจัดทำความเห็น แต่ไม่ได้มีอำนาจในการ สอบสวนจะทำสำนวนหรือการพิจารณาสั่งฟ้องคดีดังเช่นในคดีอาญา

นอกจากนี้ เพื่อช่วยสนับสนุนข้อมูลและให้ความเห็นแก่ศาลได้มีการจัดให้มี ตุลาการสมทบ ซึ่งมีที่มาจากบุคคลภายนอก บุคคลเหล่านี้เดิมเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงที่ทำหน้าที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ศาลสามารถเลือกตุลาการสมทบนี้มาให้ ข้อมูลและความเห็นแก่ศาลตามความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องของตุลาการสมทบแต่ละท่าน ทั้งนี้ ตุลาการสมทบทำหน้าที่ในลักษณะเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น แต่จะไม่มีสิทธิ์เข้าร่วมประชุม ผู้พิพากษาคดีหรือออกความเห็นเกี่ยวกับการพิพากษาแต่อย่างใด

อนึ่ง รัฐบัญญัติหมายเลข 2006 -769 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานะของตุลาการศาลบัญชีในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในด้านต่าง ๆ เช่น เพิ่ม จำนวนตุลาการระดับ *conseiller-maitre* ที่มาจากการสอบคัดเลือกบุคคลภายนอก เพิ่มระยะเวลาการ ดำรงตำแหน่งตุลาการสมทบระดับ *conseiller-maitre* จากวาระละ 4 ปี เป็น 5 ปี และเพิ่มจำนวนจาก 10 คนเป็น 12 คน จัดให้มีระบบการเลื่อนขั้นภายในศาลบัญชีจากตุลาการระดับ *auditeurs* เป็นระดับ *conseiller référendaire* แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเลื่อนขั้น โดยให้ประธานศาลบัญชีเป็นผู้เสนอชื่อ ตุลาการสำหรับการเลื่อนขั้น รวมถึงเสนอชื่อผู้จะได้เลื่อนเป็นตุลาการหัวหน้าคณะของแต่ละ องค์กรและยังกำหนดเงื่อนไขการเลื่อนขั้นเป็นตุลาการระดับ *conseiller-maitre* ว่าบุคคลที่จะ ได้รับการเลื่อนขั้นต้องอยู่ในตำแหน่งระดับ *conseiller référendaire* มาแล้วไม่ต่ำกว่า 12 ปี หรือต้อง เป็นตุลาการในศาลบัญชีมาแล้วรวมระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 17 ปี

2. การจัดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลบัญชี (le Conseil supérieur de la Cour des comptes) ประกอบด้วยประธานศาลบัญชีเป็นประธานกรรมการกรรมการ 3 ท่าน แต่ละท่านแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประธานวุฒิสภา ประธานรัฐสภา และตัวแทนตุลาการในศาลบัญชี นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตุลาการศาลบัญชีในกรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในหน้าที่ โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษพักราชการตุลาการศาลบัญชีได้ คือ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเท่านั้น ซึ่งคณะกรรมการตุลาการศาลบัญชีจะเป็นผู้เสนอเรื่องแก่ประธานาธิบดีเพื่อการดังกล่าว

3. ศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค และศาลวินัยงบประมาณและการคลัง มีความเป็นอิสระในการใช้งบประมาณของตนเอง โดยมีงบประมาณแยกออกจากกระทรวงการคลังอย่างเด็ดขาด เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาลทางการคลังทั้งหลายจากอิทธิพลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(3.2) องค์กรในศาลบัญชี

ศาลบัญชีแบ่งออกเป็น 7 องค์กร โดยศาลบัญชีแบ่งออกเป็น 7 องค์กรตามประกาศของประธานศาลบัญชี การแบ่งเรื่องให้แต่ละองค์กรรับผิดชอบนี้ ทำให้แต่ละองค์กรมีความเชี่ยวชาญในด้านที่ได้รับมอบหมายเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งแต่ละองค์กรมีความรับผิดชอบดังต่อไปนี้

องค์กรที่ 1 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการงบประมาณการคลัง (รวมถึงองค์กรและบริษัทที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ) และมีหน้าที่ให้การรับรองบัญชีสาธารณะ

องค์กรที่ 2 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกลาโหม การอุตสาหกรรม การค้าระหว่างประเทศ การค้าและผลิตภัณฑ์งานฝีมือ ธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม การท่องเที่ยว สวัสดิการทหารผ่านศึก

องค์กรที่ 3 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย การกีฬา การพัฒนาเยาวชน การรวมกลุ่มสมาคม วัฒนธรรม และการสื่อสาร

องค์กรที่ 4 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงมหาดไทย ดินแดนโพ้นทะเล การควบคุมคนเข้าเมือง การยุติธรรมการต่างประเทศ และมีอำนาจพิจารณาคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลบัญชีภาค

องค์คณะที่ 5 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการ
แรงงาน การพัฒนาวิชาชีพ การเคหะ การผังเมือง กิจการเกี่ยวกับครอบครัว เด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ
และงานสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ

องค์คณะที่ 6 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการ
สาธารณสุขระบบประกันสังคม นโยบายด้านการสาธารณสุขและสถานพยาบาล และรายงานผล
การบังคับตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับงบประมาณในระบบประกันสังคมและงบประมาณที่ใช้ใน
นโยบายสาธารณะด้านอื่น

องค์คณะที่ 7 รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ
การคมนาคม (ทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ) การวางผังเมือง การจัดการภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อม
การเกษตรกรรม

นอกจากองค์คณะทั้ง 7 ของคณะดังกล่าวข้างต้น ยังอาจมีการจัดรูปแบบ
การทำงานเฉพาะกิจในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่

1. การพิพากษาคดีโดยองค์คณะผสม (une formation interchambre) ระหว่าง
2 องค์คณะหรือมากกว่าในกรณีคดีมีความซับซ้อนและเกี่ยวเนื่องหลายหน่วยงานหรือหลายภาคส่วน

2. องค์คณะที่ปรึกษา (la chambre du conseil) มีหน้าที่จัดทำประกาศรับรอง
ความถูกต้องของการใช้งบประมาณประจำปี (la déclaration générale de conformité) จัดทำรายงาน
ประจำปี (le rapport public) และให้ความเห็นในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตีสรุปงบประมาณประจำปี
(la loi de règlement) ซึ่งการตรารัฐบัญญัติเกี่ยวกับการงบประมาณของสาธารณรัฐฝรั่งเศสสำหรับ
แต่ละปีงบประมาณจะมีการตรารัฐบัญญัติหลัก 3 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1 รัฐบัญญัติงบประมาณ
ประจำปี ซึ่งวางแผนการเก็บรายได้และอนุมัติแผนการใช้จ่ายงบประมาณในวาระเริ่มปีงบประมาณ
ฉบับที่ 2 รัฐบัญญัติแก้ไขงบประมาณประจำปี (la loi de finances rectificative) เป็นกฎหมายที่แก้ไข
ปรับปรุงการใช้งบประมาณ ซึ่งอาจไม่ตรงกับที่ได้รับอนุมัติไว้เดิม จัดทำในช่วงกลาง
ปีงบประมาณ และฉบับที่ 3 รัฐบัญญัติสรุปงบประมาณประจำปี (la loi de règlement) เป็นรัฐธรรมนูญ
ที่สรุปผลการเก็บรายได้และการใช้งบประมาณของรัฐและสรุปผลการดำเนินงาน จัดทำในเดือน
มิถุนายนของปีถัดจากปีงบประมาณนั้น ๆ

3. จัดการแถลงประกาศรับรองความถูกต้องของการใช้งบประมาณประจำปี
(l'audience solennelle)

4. องค์คณะรวม (la chambres réunies) ทำหน้าที่พิพากษาคดีที่ถูกพิพากษา
ยกโดยสภาแห่งรัฐซึ่งเป็นศาลชั้นฎีกาในศาลบัญญัติกรณีเช่นนี้ สภาแห่งรัฐจะมีอำนาจพิจารณาเฉพาะ
ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้นแต่เมื่อ สภาแห่งรัฐ พิพากษายกคำพิพากษาของศาลบัญญัติเนื่องจากมีการใช้

กฎหมายผิดแล้วต้องส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลบัญชีเพื่อให้พิจารณาพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดีใหม่อีกครั้งหนึ่ง

5. คณะกรรมการด้านวิชาการ และคณะทำงานที่ปรึกษาต่าง ๆ (นวพร สัตยารักษ์, 2560, หน้า 1-33)

4.2 สาธารณรัฐอิตาลี

ศาลบัญชีในสาธารณรัฐอิตาลี (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีในอิตาลี ในขณะที่ในระบบของประเทศอิตาลีนั้น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในรูปคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นศาลตรวจสอบบัญชีหรือเรียกว่าศาลบัญชี (Corte die conti) ซึ่งกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองให้องค์กรดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ ส่วนหนึ่งเป็นหน่วยงานควบคุมตรวจสอบการบริหารเงินแผ่นดิน และอีกส่วนหนึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงมีอำนาจพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดบัญชีเกี่ยวกับการเงินการคลังและการงบประมาณด้วย

อย่างไรก็ตาม การเลือกรูปแบบของการจัดองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลบัญชีของแต่ละประเทศย่อมขึ้นอยู่กับบริบททางกฎหมาย การเมือง การปกครอง สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

1) ที่มาและวิวัฒนาการของศาลบัญชีอิตาลี

สามารถกล่าวได้ว่า ศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลบัญชีหลายประเทศทั่วโลกมีต้นแบบมาจากศาลตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยของจักรพรรดินโปเลียน โบนาปาร์ต โดยการตราและบัญญัติจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 (พ.ศ. 2350) ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากสภาตรวจเงินแผ่นดินที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่สมัย Ancien Regime เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1319 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวสาธารณรัฐอิตาลี ยังแบ่งการปกครองเป็นแคว้นอิสระจากกัน ซึ่งก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะคล้ายกับสภาตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสขึ้นในแคว้นต่าง ๆ อาทิ ในช่วงปี ค.ศ. 1351 (พ.ศ. 1894) มีการจัดตั้งสภาตรวจเงินแผ่นดิน chambery ประจำราชวงศ์ของกษัตริย์ซาวอย (Educator do Savoia) ในปี ค.ศ. 1444 (พ.ศ. 1987) มีการจัดตั้งฝ่ายตรวจสอบการเงินแผ่นดินประจำราชอาณาจักรเมเปิ้ล ในปี ค.ศ. 1575 (พ.ศ. 2118) มีการจัดตั้งสภาตรวจเงินแผ่นดินประจำราชอาณาจักรโตลินในปี ค.ศ. 1771 (พ.ศ. 2314) มีการจัดตั้งสภาตรวจเงินแผ่นดินประจำราชอาณาจักรลอมบาร์เดีย-เวเนโต หรือแม้แต่ในคริสตจักรวาติกันก็ได้มีการจัดตั้งฝ่ายตรวจสอบด้านงบประมาณขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 เช่นกัน และในปี ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405) ได้มีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลบัญชี (la Corte die conti) ขึ้น

ตามความในพระราชบัญญัติเลขที่ 800 ลงวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลเต็มรูปแบบมาจนถึงปัจจุบัน

2) สถานะทางกฎหมาย

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1948 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลีได้บัญญัติรับรองสถานะและบทบาทของศาลบัญชีให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่สอดส่องดูแลการบริหารจัดการทรัพยากรของชาติให้เป็นอย่างถูกต้องโดยคำนึงถึงหลักความสมดุลทางด้านงบประมาณโดยรวมของประเทศ ความชอบด้วยกฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 100 และมาตรา 103) (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

3) อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชี

ศาลบัญชีในระบบอิตาลีเป็นองค์กรที่มีความสำคัญระดับรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารทั้งในเชิงโครงสร้าง และในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลบัญชีถือเสมือนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติ (un organo ausiliario) ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้ ศาลบัญชียังมีบทบาทในเชิงรุกในการเป็นฝ่ายควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินและส่วนหนึ่งยังเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายการเงินให้รัฐบาล อย่างไรก็ตาม บทบาทในการรับใช้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและลักษณะดังกล่าวไม่ได้มีอิทธิพลต่อสภาพและการใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทแต่อย่างใด เนื่องจากมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และองค์กรโดยเด็ดขาดจากกัน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญศาลบัญชีที่มีอำนาจหน้าที่หลัก 2 ลักษณะคือ

(1) เป็นฝ่ายปกครองผู้ควบคุมระดับสูงทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานของรัฐทั้งในเชิงป้องกันและในเชิงติดตาม (มาตรา 100) และ

(2) เป็นศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน (มาตรา 103) (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

(2.1) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหาร (Funzioni di controllo) มาตรา 100 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติกำหนดให้ ศาลบัญชียมีหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งแบ่งเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

ก. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานของรัฐในเชิงป้องกัน

ข. การตรวจสอบการบริหารงบประมาณของแผ่นดินในเชิงติดตาม

ค. การควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์กรต่าง ๆ ที่รัฐให้เงินสนับสนุนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และองค์กรฝ่ายปกครองนั้นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง รวมถึงการดำเนินกิจการทางปกครองโดยรวม โดยองค์กรจากภายนอกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งนี้ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหารเชิงป้องกันมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองและกิจกรรมทางปกครองทั้งหลายสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในขณะที่การควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของแผ่นดินในเชิงติดตามนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล และความประหยัดคุ้มค่า บรรลุตามหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ การควบคุมในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ถือเป็น การควบคุมจากองค์กรภายนอกที่เป็นกลาง ซึ่งทำหน้าที่ในฐานะที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียกับประโยชน์ใด ๆ ที่ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังบัญญัติหลักการอื่น ๆ ที่ฝ่ายบริหารจะต้องตระหนักเสมอในการบริหารเงินแผ่นดิน เช่น หลักการบริหารราชการที่ดี มาตรา 97 หลักความสมดุลในการบริหารงบประมาณแผ่นดินมาตรา 81 และหลักการประสานความร่วมมือในด้านการเงินการคลัง มาตรา 119 เป็นต้น

ในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) มีการปฏิรูประบบการใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหารโดยศาลบัญชี โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ เลขที่ 20 ลงวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) โดยลดจำนวนการกระทำของฝ่ายบริหารที่จะให้อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเชิงป้องกัน โดยมุ่งควบคุมเฉพาะการกระทำพื้นฐานที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล ไม่ใช่ควบคุมทุกการกระทำของรัฐบาลดังเช่นแต่ก่อนและเพิ่มอำนาจการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของแผ่นดินเชิงติดตามมากขึ้น โดยให้รวมถึงการตรวจสอบการบริหารเงินนอกงบประมาณและที่มีที่มาจากแหล่งรายได้ ระดับสหภาพยุโรปซึ่งจะต้องสอดคล้องกับหลักความประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการของรัฐตามที่บัญญัติเป็นหลักการทั่วไปไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเช่นกัน (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่บัญญัติขึ้นรองรับบทบาทของศาลบัญชีในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเชิงติดตามโดยให้บรรดาการกระทำดังต่อไปนี้อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายบัญชีด้วย เช่น

1. การควบคุมเพดานการเงินตามกฎหมายว่าด้วยรายจ่ายของรัฐ มาตรา 17 แห่งรัฐบัญญัติเลขที่ 196 ลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2009 (พ.ศ. 2552)
2. การจัดทำรายงานพิเศษเกี่ยวกับมูลค่าในการใช้จ่ายในงานโยธาสาธารณะของรัฐ
3. การรับรองความน่าเชื่อถือในการกำหนดมูลค่ารายจ่ายให้สอดคล้องกับแผนการใช้จ่ายและงบประมาณเพื่อการจัดทำสัญญาจ้างบุคลากรของรัฐมาตรา 47 แห่งรัฐกฤษฎีกาเลขที่ 165 ลงวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) และที่แก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง
4. การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

จากโครงสร้างใหม่ของระบบการใช้อำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลบัญชีตามกฎหมายเลขที่ 20/1994 ส่งผลที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ฝ่ายบริหารต้องเพิ่มความรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการทรัพยากรของรัฐทุกประเภทมากขึ้น และประการที่สอง การตรวจสอบไม่ได้มุ่งตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายในชั้นเตรียม และการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเท่านั้น แต่ยังตรวจสอบไปถึงผลที่ได้รับความสอดคล้องตรงกันระหว่างผลลัพธ์กับแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ ความสอดคล้องกันระหว่างค่าใช้จ่ายที่เสียไปกับคุณภาพของบริการที่ได้รับประกอบกับความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการ เป็นต้น เพื่อรองรับการใช้อำนาจในเชิงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายซึ่งมาตรา 4 แห่งรัฐบัญญัติเลขที่ 20 ลงวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีนี้เองที่ประชุมร่วมแผนกควบคุมของศาลบัญชี ได้มีมติเลขที่ 1/97 และเลขที่ 2/97 ลงวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) เห็นชอบให้มีการตราระเบียบที่ประชุมร่วมว่าด้วยการจัดองค์กรแผนกควบคุมในศาลบัญชีภูมิภาค แผนกควบคุมในศาลบัญชีเกี่ยวกับเรื่องการเงินระหว่างประเทศ และระดับสหภาพยุโรป และการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการด้านบทบาทในการควบคุมของศาลบัญชี (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80 - 99)

สำหรับกระบวนการหรือขั้นตอนการใช้อำนาจควบคุมของศาลบัญชี สามารถสรุปได้ดังนี้

1. รัฐบาลมีหน้าที่เสนอเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมเชิงป้องกันต่อศาลบัญชีแผนกที่มีอำนาจต่อเมื่อศาลเห็นว่า การกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลจะวินิจฉัยเห็นชอบและดำเนินการให้การทำคำสั่งกฎหรือระเบียบนั้นได้รับการขึ้นทะเบียนต่อศาลไว้เพื่อให้ศาลสามารถติดตามในชั้นต่อไปได้จากนั้นการกระทำคำสั่งกฎหรือระเบียบจึงจะมีผลใช้บังคับต่อไปได้

2. ในทางตรงกันข้าม หากศาลเห็นว่ามิใช่ข้อสงสัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ยื่นทะเบียนต่อศาล และเริ่มเข้าสู่กระบวนการ “ตรวจทาน” การกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบนั้น ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความล่าช้าในการมีผลทางกฎหมายของการกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบนั้น กฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ศาลบัญชีต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ศาลตรวจพบว่ามีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น

3. ในกรณีที่เป็นการกระทำโดยแท้ทางรัฐบาล ภายหลังจากที่ศาลมีความเห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและไม่อนุญาตให้ยื่นทะเบียนต่อศาลแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถร้องขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติในเชิงยืนยันว่าการกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบนั้นตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และควรให้การกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบนั้น มีผลใช้บังคับโดยเร็วในกรณีเช่นนี้ศาลจะพิจารณามีมติโดยที่ประชุมร่วมแผนกควบคุมของศาลบัญชีเพื่อแสดงการยอมรับโดยมีเงื่อนไข และมีคำสั่งอนุญาตให้การกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบนั้นยื่นทะเบียนต่อศาลได้ จากนั้นการกระทำ คำสั่ง กฎหรือระเบียบ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับต่อไปและให้ศาลรายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวและผลการติดตามต่อรัฐสภาเป็นระยะ ๆ

4. ในกรณีที่กระบวนการตรวจทานโดยศาลสิ้นสุดลงและศาลเห็นเป็นที่สุด ปฏิเสธไม่ให้การกระทำ คำสั่ง กฎ หรือระเบียบใดได้รับการยื่นทะเบียนกับศาล ให้คำสั่งปฏิเสธนั้น เป็นที่สุดและมีผลเป็นการเพิกถอนการกระทำ คำสั่ง กฎหรือระเบียบนั้น

5. สำหรับการควบคุมการบริหารด้านการเงินเชิงติดตามนั้น ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายความสอดคล้องกันระหว่างค่าใช้จ่ายที่รัฐเสียไป วิธีการผลลัพธ์ที่ได้ รวมถึงระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของการควบคุมเชิงติดตามนี้ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วน สถาบันการศึกษาและโรงเรียนของรัฐทุกระดับ มหาวิทยาลัยการปกครอง ส่วนภูมิภาค จังหวัด เทศบาล เขตการปกครองบนที่ราบสูง สมาคมภาครัฐ การเคหะของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันด้านสุขภาพทั้งหลายที่มีการจัดทำบัญชีงบประมาณจากเงินแผ่นดิน และเงินที่มีแหล่งที่มาจากองค์กรสหภาพยุโรป (มาตรา 1 วรรคสองแห่ง รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 29/1993)

6. การควบคุมเชิงติดตามนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ส่งแผนการใช้จ่ายเงิน และผลการดำเนินการให้ศาลบัญชีแผนกที่มีอำนาจตรวจสอบทุก ๆ ปี วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบศาลจะพิจารณาว่าการดำเนินการของหน่วยงานที่ถูกควบคุมเป็นไปตามหลักความประหยัดคุ้มค่ามี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ หากศาลเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงใดปรากฏต่อศาลในทางที่ไม่ตอบสนองต่อหลักการดังกล่าวข้างต้น ศาลจะออกข้อกำหนดเป็นข้อสังเกตให้หน่วยงานไป

ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงเพื่อให้การบริหารด้าน การเงินมีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์
ในการนี้ให้สารรายงานความคืบหน้าต่อรัฐสภาอย่างน้อยปีละครั้ง

7. ในกรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลหรือปฏิบัติไม่
ถูกต้องในทางกฎหมายจะไม่มีมาตรการบังคับเชิงลงโทษแต่อย่างใด เนื่องจากการตรวจสอบในขั้นนี้
มีลักษณะเป็นเพียงวิธีการเชิญร่วมมือ (un controllo di tipo collaborativo) แต่หากปรากฏความ
เสียหายขึ้นในภายหลัง หน่วยงานก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อไป (นพรัตน์
อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลบัญชีอิตาลี

1. Articles no. 81, 97, 100, 117 and 119 of the Italian Constitution (1948)

Articles no. 81 “The Chambers approve every year the budgets and the
expenditure accounts presented by the Government.

The provisional use of the budget cannot be conceded unless by law and
for periods not exceeding a total of four months.

It is not possible to establish new taxes and new expenditures with the law
approving the budget.

Any other law involving new or increased expenditures must specify the
means for meeting them.”

สภานุมัติงบประมาณและบัญชีค่าใช้จ่ายทุกปีที่นำเสนอโดยรัฐบาล
การใช้งบประมาณชั่วคราวไม่สามารถยอมรับได้ เว้นแต่โดยกฎหมายและเป็นระยะเวลาไม่เกินสี่
เดือน เป็นไปไม่ได้ที่จะกำหนดภาษีใหม่และค่าใช้จ่ายใหม่ตามกฎหมายที่อนุมติงบประมาณ
กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายใหม่หรือเพิ่มขึ้นจะต้องระบุวิธีการสำหรับการประชุม
พิจารณา

Articles no. 97

Section II Public Administration Article 97

“Public offices are organized according to the provisions of the law, so as
to ensure the proper conduct and impartiality of administration.

The regulations of the offices determine the areas of competence, duties
and responsibilities of their functionaries.

Employment in public administrations is attained through competitive
examinations, except in the cases specified by law.”

หมวดที่ 2 การบริหารรัฐกิจ

มาตรา 97 สำนักงานสาธารณะมีการจัดระเบียบตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติที่เหมาะสมและเป็นธรรมในการบริหารงานข้อบังคับของสำนักงาน กำหนดขอบเขตของความสามารถหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานการจ้างงานในที่สาธารณะจะได้รับจากการสอบแข่งขันยกเว้นในกรณีที่กฎหมายกำหนด

Article 100 The Council of State (Consiglio di Stato) is a juridical-administrative consultative organ and ensures the legality of [public] administration.

The Court of Accounts (Corte dei conti) exercises preventive control over the legitimacy of Government measures, and also subsequent control over the management of the State Budget. It participates, in cases and in forms established by law, in the control over the financial management of the entities to which the State contributes in the ordinary way. It reports directly to the Chambers on the results of audits performed.

The law ensures the independence of the two institutions and of their members from the Government.

มาตรา 100 สภาแห่งรัฐ (Consiglio di Stato) เป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการบริหารกฎหมายและรับรองว่าถูกต้องตามกฎหมายของการบริหารสาธารณะ ศาลบัญชี (Corte dei conti) ใช้การควบคุมเชิงป้องกันด้านความถูกต้องตามกฎหมายของมาตรการของรัฐบาลและควบคุมการจัดการงบประมาณของรัฐในภายหลัง มีส่วนร่วมในกรณีและในรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมายในการควบคุมการจัดการทางการเงินของหน่วยงานที่รัฐมีส่วนร่วมในทางปกติ และรายงานโดยตรงต่อ Chambers เกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่ดำเนินการ กฎหมายรับรองความเป็นอิสระของทั้งสองสถาบันและสมาชิกจากรัฐบาล

(3) โครงสร้างของศาลบัญชี

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 103 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลบัญชีมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารเงินแผ่นดินและมีอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา 100 บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการควบคุมการกระทำของรัฐบาลไว้ 2 ลักษณะกล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐบาล ทั้งเชิงป้องกันและการควบคุมตรวจสอบการบริหารเงินแผ่นดินเชิงติดตาม ดังนั้น โครงสร้างของศาลบัญชีจึงแบ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลเป็นหลัก

(3.1) ศาลบัญชีในภูมิภาค

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของศาลบัญชี กฎฎีกาเลขที่ 453 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม และควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในเมืองหลักประจำแต่ละแคว้น และให้จัดตั้งสำนักงานอัยการย่อยประจำแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในภูมิภาคด้วย ดังนั้น ศาลบัญชี (ซึ่งประกอบด้วยแผนกพิจารณาคดีและแผนกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและสำนักงานอัยการประจำศาล) จะกระจายอยู่ทั้งหมด 20 แห่งทั่วประเทศ ตามจำนวนแคว้นที่มีอยู่ ซึ่งแคว้นของอิตาลีมีทั้งหมด 20 แคว้น ได้แก่ Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguriae, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Valle d'Aosta, Trentino-Alto, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีในส่วนกลาง 3 องค์คณะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในภูมิภาค ยกเว้นการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี กฎหมายให้ยื่นอุทธรณ์ต่อแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี

ในกรณีที่มีปัญหาการขัดกันเรื่องเขตอำนาจของศาลบัญชีกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมร่วมแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคัดสิน แต่หากเป็นเรื่องปัญหาการขัดกันระหว่างอำนาจศาลบัญชีกับศาลอื่นกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมองค์คณะร่วมในศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาชี้ขาด (มาตรา 111 วรรคท้ายแห่งรัฐธรรมนูญ) (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

(3.2) บุคลากรในศาลบัญชี

บุคลากรในศาลบัญชีประกอบด้วยตุลาการศาลบัญชีและข้าราชการอื่นของศาลบัญชีที่ทำหน้าที่ด้านบริหารงานศาล

ตุลาการศาลบัญชีมีตำแหน่งที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ประธานศาลบัญชี (il Presidente) รองประธานศาลบัญชี ประธานอัยการประจำศาล (il Procuratore Generale) รองประธานอัยการประจำศาล อธิบดีศาล หัวหน้าองค์คณะ (Presidenti di Sezione) ตุลาการในศาลบัญชี (i Consiglieri) ตุลาการเจ้าของสำนวน (Referendari) ส่วนหลักประกันความเป็นอิสระในการทำงานของบุคคลดังกล่าวที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ไม่อาจถูกโยกย้ายโดยไม่ได้ได้รับความยินยอม (มาตรา 107 แห่งรัฐธรรมนูญ) นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลบัญชี (Consiglio di presidenza) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ขององค์กรศาลบัญชี เช่น การโยกย้าย การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยแห่งตุลาการศาลบัญชี

เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของสถาบันดังกล่าว รัฐบัญญัติเลขที่ 202 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) กำหนดให้แต่งตั้งประธานศาลบัญชี โดยการคัดเลือกจากตุลาการในศาลบัญชีที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่น้อยกว่า 3 ปี ในตำแหน่งหัวหน้าองค์คณะหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือในองค์กรของสหภาพยุโรป

กระบวนการแต่งตั้งให้กระทำโดยการออกเป็นกฤษฎีกาของประธานาธิบดี ภายใต้การเสนอชื่อของหัวหน้าคณะรัฐมนตรีหลังจากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลบัญชีแล้ว นอกจากนี้ความเป็นอิสระของศาลบัญชียังได้รับการรับรองโดยผ่านกระบวนการแต่งตั้งผู้นำระดับต่าง ๆ ขององค์กรและโดยผ่านกระบวนการคัดเลือกบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งตุลาการศาลบัญชีโดยวิธีสอบแข่งขันอีกด้วย (นพรัตน์ อุดมโชคมงคล, 2558, หน้า 80-99)

4.3 สาธารณรัฐตุรกี

1) ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี (Turkish Court of Accounts) (ปัญญาณรงค์ พากเพียร, 2558, หน้า 100-125)

ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีเป็นองค์กรตรวจสอบบัญชีชั้นสูง ซึ่งดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมายาวนานกว่า 150 ปี มีแม่แบบมาจากศาลบัญชีและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีความเป็นกลางและอิสระ และเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกที่สำคัญขององค์กรหนึ่งดังนั้น การศึกษาข้อมูลเบื้องต้นถึงความเป็นมาหน้าหน้าที่และระบบต่าง ๆ ของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะต่อสถาบันตุลาการไม่มากนัก

(1) ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี (Development of Turkish Court of Accounts) (ปัญญาณรงค์ พากเพียร, 2558, หน้า 102-103)

ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405) โดยสุลต่านอับดุลอะซีซที่ 1 (Sultan Abdülaziz) ในช่วงยุคสมัยอาณาจักรออตโตมัน มีเป้าหมายเพื่อรักษาความมีเสถียรภาพทางการเงิน สร้างความแข็งแกร่งให้เกิดแก่การคลังสาธารณะ โดยการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ และได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของออตโตมัน ในฐานะองค์กรตรวจสอบบัญชีชั้นสูง เมื่อปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) และเริ่มทำหน้าที่ตรวจสอบรายได้และรายจ่าย บันทึกรายการทางบัญชีและธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นประจำทุกปี

(2) สถานะทางกฎหมาย

ภายหลังจากการสถาปนาเป็นสาธารณรัฐตุรกีเมื่อปี ค.ศ. 1923 (พ.ศ. 2466) ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างศาลบัญชี โดยอาศัยแม่แบบที่ใช้ในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นพื้นฐานในการจัดรูปแบบโครงสร้างของศาลบัญชีและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐในขณะเดียวกันด้วย และได้รับการรับรองสถานะไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1924 (พ.ศ. 2467), ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2509) และ ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภาครัฐประสบปัญหาการใช้จ่ายสาธารณะที่เพิ่มขึ้น สาธารณรัฐตุรกีตระหนักในปัญหาดังกล่าวและได้ปรับเปลี่ยนพื้นฐานด้านขอบเขตและลักษณะของการตรวจสอบบัญชี โดยเน้นการให้หลักประกันแก่ระบบการเงินของหน่วยงานภาครัฐมากกว่าการพิจารณาตรวจสอบบัญชีและธุรกรรมทางการเงินปัจเจกชน จึงก่อให้เกิดการตรวจสอบรูปแบบใหม่ขึ้น เรียกว่า “การตรวจสอบผลการดำเนินงาน” (Performance Audit) และต่อมาเมื่อองค์กรตรวจสอบบัญชีชั้นสูงสุดก่อตั้งขึ้น ก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของการได้มา (Acquisition) การใช้ (Use) และการเก็บรักษา (Storage) งบประมาณการเงินการคลังและทรัพยากรภาครัฐให้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสารก่อให้เกิด การปฏิรูปโครงสร้างต่าง ๆ ที่สำคัญในแต่ละประเทศ เช่นเดียวกับประเทศตุรกี วาระที่เป็นประเด็น สำคัญในช่วงปี ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) นั้น คือ การเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการ การคลังภาครัฐ (Public Management Reform) ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลบัญชี แห่งสาธารณรัฐตุรกี ฉบับที่ 832 ในปี ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ศาลบัญชีได้รับมอบให้มีอำนาจ ดำเนินการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของ สหภาพยุโรปยังกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการการคลังภาครัฐเป็นผลให้เกิด แนวคิด ใหม่ในการบริหารจัดการการคลังภาครัฐเป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี (ค.ศ. 2001-2005) (Five Year Development plan for 2001 – 2005 (พ.ศ. 2544-2548)) ภายใต้นี้แนวคิดที่ว่า “การสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนในการให้บริการสาธารณะ”

จากปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้เกิดการทบทวนการปฏิรูปการบริหาร จัดการภาครัฐและนำมาสู่การบังคับใช้รัฐบัญญัติการบริหารจัดการและการควบคุมการคลังภาครัฐ ฉบับที่ 5018 (Public Financial Management and Control Law No. 5018) เมื่อปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลเป็นการยุติการใช้เงินทุนนอกงบประมาณ (Use of Extra -Budgetary Funds) และกำหนดให้บรรดารายได้ รายจ่าย และความรับผิดชอบของรัฐทั้งหมดรวมอยู่ในขอบเขต ของคำว่า “งบประมาณ” ซึ่งจะอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลบัญชี สาธารณรัฐตุรกีและ

กำหนดให้มีการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ต่อมาได้มีการบัญญัติรัฐธรรมนูญศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีฉบับที่ 6085 (Law No.6085 On Turkish Court of Accounts) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) กำหนดให้การใช้เงินการคลังทุกประเภทอยู่ภายใต้กรอบอำนาจตรวจสอบของศาลบัญชี ทำให้ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบรรดารายได้รายจ่าย และทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการใช้ทรัพยากรสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์สูงสุด ศาลบัญชีเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการ โดยมีความอิสระทางการเงิน มีอำนาจในการตระเตรียมงบประมาณของตนเองและเสนอต่อรัฐสภาโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร อำนาจกำหนดแผนการตรวจสอบภาครัฐ อำนาจในการเข้าถึงเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงได้รับความคุ้มครองในช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งประธาน ตุลาการ และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของศาลบัญชี เป็นผลให้ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารการคลังของหน่วยงานภาครัฐและหน้าที่ทางตุลาการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 150 ปีจนถึงปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ภายในหน่วยงานของรัฐผ่านตามมาตรฐานสากลในการตรวจสอบ (International Auditing Standard)

(3) อำนาจและหน้าที่ของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี (Function and Duties of Turkish Court of Accounts) (ปัญญาองค์ พากเพียร, 2558, หน้า 103-106)

ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณและการเงิน การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย และทรัพย์สินของภาครัฐในนามของรัฐสภาแห่งชาติตุรกี (Turkish Grand National Assembly) เพื่อเป็นหลักประกันการบริหารจัดการการเงินภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบ (Auditing) การรายงานผล (Reporting) และการวินิจฉัยข้อพิพาท (Judicial Function)

ศาลบัญชีเป็นองค์กรเดียวในประเทศตุรกีที่มีลักษณะเป็นองค์กรตรวจสอบบัญชีชั้นสูง (Supreme Audit Institution) และเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอก (External Audit) ทั้งนี้ มาตรา 160 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐตุรกี และมาตรา 5 แห่งกฎหมายเลขที่ 6085 ว่าด้วยศาลบัญชีสาธารณรัฐตุรกี ได้กำหนดให้ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทางการเงินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับรายได้ การใช้จ่าย ทรัพย์สิน และธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานของรัฐ และรายงานผลการตรวจสอบทางการเงินของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไปยังรัฐสภาแห่งชาติตุรกีภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ศาลบัญชียังมีอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารจัดการบัญชีทางการเงินและธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานของรัฐอันส่งผลให้เกิดความเสียหาย

แก่รัฐ กรณีคู่กรณีไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของศาลบัญชี สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ภายใน 15 วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย โดยให้ถือคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นที่สุดและไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Judicial Review) ของศาลปกครอง

จากบทบัญญัติข้างต้น บทบาทและหน้าที่ของศาลบัญชีแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ (Audit Function)

ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบใน 2 เรื่อง ดังนี้

(1.1) การตรวจสอบทั่วไป (Regularity Audit) แบ่งออกเป็น

1. การตรวจสอบงบการเงิน (Financial Audit) เป็นการตรวจสอบวิเคราะห์และให้ความเห็นในรายงานงบการเงินของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทางการเงิน การทำธุรกรรมทางการเงิน แผนงาน และการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

2. การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Audit) เป็นการตรวจสอบการบริหารงบประมาณและการเงิน การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย ทรัพย์สิน บรรดาบัญชีต่าง ๆ และบรรดาธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับกำหนดไว้หรือไม่

(1.2) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Audit) แผนการประเมินผลของการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐโดยคำนึงถึงเป้าหมายและตัวชี้วัดที่สำคัญภายใต้กรอบความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ รวมทั้งประเมินผลว่าการใช้ทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) ของหน่วยงานภาครัฐนั้นว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่

(2) อำนาจหน้าที่ทางตุลาการเจ้าหน้าที่ (Judicial Function)

นอกจากศาลบัญชีจะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบรรดาบัญชีและธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ศาลบัญชียังมีอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณการเงินของหน่วยงานอันส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (Public Loss) อีกด้วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน

1. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี ค.ศ. 1924 (พ.ศ. 2467), ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) และ ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)

2. รัฐบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีฉบับที่ 6085 (Law No.6085 On Turkish Court of Accounts) ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) (ปัญญาอนงค์ พากเพียร, 2558, หน้า 100-125)

(4) โครงสร้างองค์กร (Organizational Structure)

โครงสร้างศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร (Presidency Body) ฝ่ายตุลาการ (Judicial Body) และคณะกรรมการ (Decision-Making Body) โดยฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี รองประธานศาลบัญชี และหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของกลุ่มสนับสนุน (Supporting Group) และหน่วยงานสนับสนุน (Supporting Unit) ให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น ประกอบด้วย หัวหน้าองค์กรและตุลาการมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางการเงิน

นอกจากนี้ ศาลบัญชียังประกอบด้วยคณะกรรมการอีก 8 คณะ ดังนี้

1. ที่ประชุมใหญ่ (General Assembly) มีอำนาจหน้าที่ เช่น วางหลักกฎหมายเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานของศาล (Case Law) ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายและแผนโครงการต่าง ๆ ของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี เป็นต้น

2. คณะกรรมการอุทธรณ์ (Board of Appeal) มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ข้อพิพาททางบัญชีโดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด

3. คณะกรรมการองค์คณะ (Board of Chambers) มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นพิพาททางการเงินของหน่วยงานภาครัฐตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลบัญชี

4. คณะกรรมการประเมินผลรายงาน (Board of Report Evaluation) มีหน้าที่ให้ความเห็นต่อรายงานทางการเงินของศาลบัญชีและประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับรายงานนั้น ๆ

5. คณะกรรมการวินัยชั้นสูง (High Disciplinary Board) มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ประธานศาล หัวหน้าองค์กร และตุลาการของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี

6. คณะกรรมการแต่งตั้งและวินัยบุคลากรระดับวิชาชีพ (Board of Promotion and Disciplinary of Professional Personnel) มีอำนาจแต่งตั้ง สอบสวน และลงโทษทางวินัยแก่บุคลากรระดับวิชาชีพยกเว้นประธาน หัวหน้าองค์กร และตุลาการของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี

7. คณะกรรมการตรวจสอบ วางแผน และประสานงาน (Board of Auditing, Planning and Coordination)

8. สำนักงานอัยการสูงสุด (Office of the Chief Prosecutor)

โครงสร้างบุคลากรในศาลบัญชี (Personal Structure)

โครงสร้างด้านบุคลากรในศาลบัญชีมีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

1. บุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญ (Professional Personnel) ได้แก่

1.1 ประธานศาลบัญชี (President of the TCA) เป็นผู้ควบคุมดูแลและเป็นผู้แทนของศาลบัญชี ถือเป็นผู้บริหารระดับพนักงานเจ้าหน้าที่สูงสุดในศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของศาลบัญชีให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งจัดการงานธุรการด้วย

1.2 หัวหน้าองค์คณะของศาลบัญชี (Chairman of Chamber) มีอำนาจหน้าที่จ่ายรายงานตุลาการ (Judicial Report) แก่องค์คณะและควบคุมดูแลให้องค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยตามที่ได้รับมอบหมาย

1.3 ตุลาการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชี (Member and Auditor)

ตุลาการศาลบัญชี มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายงานตุลาการพร้อมเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรประกอบ

ส่วนเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ และรายงานผลการตรวจสอบทางการเงินดังกล่าวต่อฝ่ายบริหารของศาลบัญชีเพื่อรายงานไปยังรัฐสภาแห่งชาติตุรกีภายในเวลาที่กำหนด รวมถึงหากการตรวจสอบพบว่ามีเหตุอันทำให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐ ผู้ตรวจสอบจะจัดทำรายงานตุลาการเสนอต่อองค์คณะของศาลบัญชี

2. อัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ (Chief Prosecutor)

อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่มอบหมายให้พนักงานอัยการทำความเห็นเกี่ยวกับรายงานตุลาการที่ได้รับมอบมาจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชี หากเป็นกรณีไม่เห็นด้วยกับรายงานตุลาการ อัยการสูงสุดต้องให้เหตุผลประกอบความเห็นแล้วส่งไปยังฝ่ายบริหารของศาลบัญชี เพื่อแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีต่อไป นอกจากนี้ อัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่ติดตามหน่วยงานภาครัฐที่ไม่ได้เสนอบัญชีการเงินแก่ศาลบัญชีภายในระยะเวลาที่กำหนดและดำเนินการที่จำเป็นต่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องต่อการเสนอบัญชีการเงินนั้น ๆ

ส่วนพนักงานอัยการทำหน้าที่พิจารณารายงานตุลาการพร้อมกับเสนอความเห็นประกอบเหตุผล รวมทั้งเข้าร่วมในการไต่สวนข้อพิพาททางการเงินนั้น ๆ และให้ความเห็นในระหว่างการไต่สวนร่วมกับองค์คณะของศาลบัญชี แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

3. เจ้าหน้าที่งานสนับสนุน (Supporting Staff) หมายถึง เจ้าหน้าที่ธุรการและช่างเทคนิคต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่สนับสนุนระบบธุรการภายในศาลบัญชี

คุณสมบัติ การคัดเลือก และการแต่งตั้งบุคลากรในศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี

ปัจจุบันบุคลากรของศาลบัญชีประกอบด้วยประธานศาลบัญชีจำนวน 1 คน รองประธานศาลบัญชีจำนวน 2 คน ตุลาการจำนวน 45 คน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีจำนวน 834 คน อัยการสูงสุดจำนวน 1 คน พนักงานอัยการจำนวน 9 คน และเจ้าหน้าที่งานสนับสนุนอีกจำนวน 596 คน โดยคุณสมบัติของบุคคลในแต่ละตำแหน่งที่จะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในศาลบัญชีของสาธารณรัฐตุรกีมีรายละเอียดดังนี้

1. ประธานศาลบัญชี ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี สามารถดำรงตำแหน่ง ได้ไม่เกิน 2 วาระ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานศาลบัญชีต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1.1 สำเร็จการศึกษาในสาขากฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และบริหารศาสตร์ หรือสำเร็จการศึกษาภายในประเทศหลักสูตร 4 ปี หรือสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ หรือสำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาที่เทียบเท่าซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการอุดมศึกษา (Council of Higher Education) และรับราชการในหน่วยงานของรัฐ นับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่า 16 ปี

1.2 นอกจากคุณสมบัติในข้อ 1 แล้ว จะต้องรับราชการไม่น้อยกว่า 1 ปี ในตำแหน่ง ดังต่อไปนี้

1.2.1 สมาชิกของศาลบัญชี

1.2.2 รัฐมนตรี

1.2.3 ปลัดกระทรวงหรือผู้ว่าการรัฐ

1.2.4 อธิการบดี

1.2.5 อธิบดี

1.2.6 ประธานคณะกรรมการตรวจสอบการคลัง หรือประธานคณะกรรมการตรวจสอบภาษี

1.2.7 ประธานคณะกรรมการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

1.2.8 ประธานคณะกรรมการกำกับดูแล

1.3 ผู้รับการเลือกตั้งต้องดำรงสมาชิกภาพไม่น้อยกว่า 1 ปี ในตำแหน่งต่อไปนี้

1.3.1 ดำรงตำแหน่งตามที่แสดงไว้ในย่อหน้าที่ 2 เว้นตำแหน่งสมาชิกของศาลบัญชีและปลัดกระทรวง

1.3.2 ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของศาลบัญชี อัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการ

1.3.3 ผู้เชี่ยวชาญ

1.3.4 ตำแหน่งตุลาการศาลปกครองหรือพนักงานอัยการ

1.4 บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกที่มีใช้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกภาพของศาลบัญชี จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับงานด้านบริหารเป็นเวลา 3 ปี

การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 12 และมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นประธานศาลบัญชานั้น ที่ประชุมใหญ่แห่งสภาแห่งชาติก็จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกระหว่างผู้มีคุณสมบัติ (Candidate) จำนวน 2 คน การคัดเลือกจะใช้วิธีลงคะแนนลับ โดยวิธีนับคะแนนเสียงข้างมาก (Absolute Majority) โดยการเลือกตั้งจะต้องกระทำภายใน 30 วันก่อนวันสิ้นสุดวาระของประธานศาลบัญชีคนเดิม หรือภายใน 10 วันหลังจากประธานศาลบัญชีว่างลง ทั้งนี้ โดยการคัดเลือกบุคคลผู้จะมาดำรงตำแหน่งประธานศาลบัญชีต้องแล้วเสร็จภายใน 30 วันแต่วันถัดจากวันเริ่มต้นการเลือกตั้ง

2. รองประธานศาลบัญชี เนื่องจากศาลบัญชีแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ งานตรวจสอบบัญชี และงานบริหารจัดการ ดังนั้น ศาลบัญชีจึงมอบหมายให้มีผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลบัญชีจำนวน 2 คน และรองประธานดังกล่าวจะมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าองค์กรคณะของศาลบัญชีด้วย

รองประธานศาลบัญชีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานตรวจสอบบัญชีจะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการทางการเงิน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการตรวจสอบบัญชีและการทำงานของกลุ่มสนับสนุนในนามของประธานศาลบัญชี

ส่วนรองประธานศาลบัญชีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานบริหารจัดการ จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของหน่วยสนับสนุนในนามของประธานศาลบัญชี

3. หัวหน้าองค์กรคณะของศาลบัญชี ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะแต่งตั้งเป็นหัวหน้าองค์กรคณะของศาลบัญชานั้นจะใช้วิธีลงคะแนนลับ โดยวิธีคะแนนเสียงข้างมากของตุลาการผู้ซึ่งเป็นสมาชิกที่ประชุมใหญ่ศาลบัญชีและดำรงสถานภาพสมาชิกอย่างน้อย 3 ปี

กรณีไม่อาจคัดเลือกหัวหน้าองค์กรคณะโดยวิธีคะแนนเสียงข้างมากภายใน 3 ครั้ง ให้มีการจัดให้ลงคะแนนลับในครั้งที่ 4 ระหว่างผู้ที่มีคะแนนเสียงสูงสุดของการลงคะแนนในครั้งที่ 3 จำนวน 2 คน โดยบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในการลงคะแนนลับครั้งที่ 4 นี้ จะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นหัวหน้าองค์กรคณะของศาลบัญชี การเลือกตั้งดังกล่าวต้องมีขึ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดวาระของหัวหน้าองค์กรคณะ หรือวันที่ตำแหน่งหัวหน้าองค์กรคณะว่างลง ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม

4. ตุลาการของศาลบัญชี จำนวน 3 ใน 5 คัดเลือกมาจากบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในศาลบัญชี ที่เหลือมาจากผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 12 แห่งกฎหมาย เลขที่ 6085 ว่าด้วยศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี กล่าวคือ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขากฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และบริหารศาสตร์ หรือสำเร็จการศึกษาภายในประเทศหลักสูตร 4 ปี หรือสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ หรือสำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาที่เทียบเท่าซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการอุดมศึกษา

เมื่อตำแหน่งตุลาการศาลบัญชีว่างลงจำนวน 5 อัตรา ฝ่ายบริหารของศาลบัญชีจะประกาศภายใน 7 วันให้มีการจัดการเลือกตั้งนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลงครบ 5 อัตรา โดยผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งต้องส่งใบสมัครมายังศาลบัญชีภายใน 30 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศว่าจะมีการเลือกตั้งดังกล่าว ที่ประชุมใหญ่ของศาลบัญชีจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโดยพิจารณาจากประวัติความประพฤติและทำการลงคะแนนลับ โดยผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงข้างมากจะได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลบัญชี

5. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบศาลบัญชี เป็นผู้ที่มีต้นสายงานจากการเป็นผู้ช่วยตรวจสอบบัญชี (Assistant Auditor) ซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยประธานศาลบัญชี โดยพิจารณาจากบรรดาผู้สมัครที่สำเร็จการศึกษาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และบริหารศาสตร์ หรือสำเร็จการศึกษาภายในประเทศหลักสูตร 4 ปี หรือสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ หรือสำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาที่เทียบเท่า ซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการอุดมศึกษาและต้องผ่านการสอบแข่งขันบรรจุเข้าตำแหน่งดังกล่าวด้วย โดยผู้สมัครสอบแข่งขันต้องมีอายุไม่เกิน 31 ปี (สำหรับผู้จบการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอกไม่เกิน 35 ปี) ภายในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการสอบแข่งขันนั้น ๆ ผู้ที่ผ่านการสอบคัดเลือกดังกล่าวจะได้รับการฝึกอบรมด้านวิชาชีพและการฝึกงานด้านการตรวจสอบบัญชีต่อไป

สำหรับการแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบนั้น ผู้ช่วยตรวจสอบบัญชีจะต้องผ่านการทดสอบความสามารถภายหลังจากการฝึกอบรมด้านวิชาชีพและการฝึกงานด้านการตรวจสอบบัญชีและมีผลความประพฤติอยู่ในเกณฑ์ที่ดี การคัดเลือกแต่งตั้งดังกล่าวจะกระทำโดยคณะกรรมการแต่งตั้งและวินัยบุคลากรระดับวิชาชีพโดยความเห็นชอบของประธานศาลบัญชี

กระบวนการตรวจสอบของศาลบัญชี (Auditing)

ในการตรวจสอบบัญชี ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ 2 ประเภทตามที่กล่าวไว้ข้างต้น คือ การตรวจสอบทั่วไป และการตรวจสอบการดำเนินงาน มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อเสนอข้อมูลที่เชื่อถือได้และเพียงพอไปยังสภาแห่งชาติและสาธารณะ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ของการบริหารจัดการการเงินสาธารณะ

2. เพื่อจัดการการคลังภาครัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและปกป้องคุ้มครองทรัพยากรของรัฐ

3. เพื่อประเมินผลความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารจัดการสาธารณะ

4. เพื่อสร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ของงบประมาณแผ่นดิน

โดยขบวนการตรวจสอบนั้น จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานสากลของการตรวจสอบบัญชี (International Auditing Standards)

การรายงานผลการตรวจสอบ (Reports of Turkish Court Of Accounts)

เมื่อดำเนินการตรวจสอบบรรดาบัญชีทางการเงิน ธุรกรรมทางการเงิน และกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐเสร็จสิ้นแล้ว ต้องจัดให้มีการรายงานผลลัพ์ของการตรวจสอบนั้น ๆ เรียกว่า “รายงานการตรวจสอบของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี” (Turkish Court of Accounts Audit Report) ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะประเมินว่า บรรดารายได้ รายจ่าย ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบัญชี และธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ อีกทั้งการจัดการการเงินและระบบการควบคุมภายในจัดตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และรายงานทางการเงินของหน่วยงานของรัฐถูกต้องและเชื่อถือได้หรือไม่

การจัดทำรายงานผลของศาลบัญชีมีขั้นตอน ดังนี้

1. หัวหน้ากลุ่มตรวจสอบ (Audit Group Headship) เตรียมร่างรายงานซึ่งมาจากการประเมินผลการตรวจสอบการเงินทั่วไปและการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

2. คณะกรรมการประเมินรายงาน (Report Evaluation Commission) ทำการประเมินร่างรายงานการตรวจสอบ

3. หัวหน้ากลุ่มตรวจสอบจัดส่งร่างรายงานการตรวจสอบไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

4. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งคำชี้แจงหรือคำโต้แย้ง

5. เมื่อองค์คณะของศาลบัญชีทำความเห็นแล้วจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการประเมินรายงาน (Report Evaluation Commission) ทำความเห็นต่อร่างรายงานการตรวจสอบดังกล่าว

6. หัวหน้ากลุ่มตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงร่างรายงานการตรวจสอบโดยพิจารณาจากคำโต้แย้งของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องประกอบ แล้วส่งต่อไปยังองค์คณะของศาลบัญชีเพื่อทำความเห็นต่อร่างดังกล่าว

7. หัวหน้ากลุ่มตรวจสอบจัดทำรายงานการตรวจสอบของศาลบัญชี (TCA Audit Reports) การตรวจสอบดังกล่าว

8. จัดส่งรายงานการตรวจสอบของศาลบัญชีไปยังสภาแห่งชาติตุรกี (Turkish Grand National Assembly) และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบดังกล่าว

9. กระบวนการวินิจฉัยเกี่ยวกับบัญชี (Trial of Accounts)

กรณี que เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบบัญชีตรวจพบความผิดปกติในการบริหารจัดการงบประมาณการเงินของหน่วยงานภาครัฐอันส่งผลให้รัฐเกิดความเสียหาย เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบบัญชีจะแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ๆ ให้ทำคำให้การเพื่อเตรียมจัดทำรายงานตุลาการ โดยรายงานตุลาการจะประกอบด้วย คำให้การของเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบ และความเห็นของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชี อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้ทำคำให้การภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบ จะถือได้ว่าหน่วยงานนั้นยอมรับต่อผลการตรวจสอบดังกล่าว ซึ่งเมื่อได้รับคำให้การจากหน่วยงานของรัฐแล้ว เจ้าหน้าที่จะตรวจสอบบัญชีจะจัดทำรายงานตุลาการแจ้งไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อทำความเข้าใจแล้วส่งต่อไปยังฝ่ายบริหารของศาลบัญชี พร้อมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำส่งไปยังองค์คณะของศาลบัญชีภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน โดยหัวหน้าองค์คณะจะมอบสำนวนดังกล่าวแก่ตุลาการคนหนึ่งในองค์คณะเพื่อทำการตรวจสอบในฐานะตุลาการเจ้าของสำนวน โดยจะทำหน้าที่ตรวจสอบ แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง พร้อมทำความเข้าใจประกอบแล้วเสนอต่อองค์คณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยการวินิจฉัยจะกระทำโดยองค์คณะใช้วิธีคะแนนเสียงข้างมาก ซึ่งองค์คณะจะทำการวินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบนั้น ๆ ได้ดำเนินการบริหารจัดการบัญชีและธุรกรรมทางการเงินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือต้องชดเชยค่าเสียหายจากการทำให้รัฐเสียหายหรือไม่เพียงใด

เมื่อองค์คณะมีคำวินิจฉัยแล้ว ศาลบัญชีจะดำเนินการส่งหมายแจ้งคำวินิจฉัยไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในหมายแจ้งคำวินิจฉัยจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ อาทิ องค์คณะและเลขที่วินิจฉัย ชื่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง คณะเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบบัญชี ประเด็นพิพาท ข้อกฎหมาย ความเห็นของพนักงานอัยการ คำขอ เหตุผลของคำวินิจฉัย กรณีให้ชดเชยค่าเสียหายจะระบุจำนวนค่าเสียหายและวันเริ่มต้นคิดดอกเบี้ย วันที่ออกคำสั่ง และลายมือชื่อองค์คณะผู้ทำคำวินิจฉัย

เมื่อได้รับหมายแจ้งคำวินิจฉัยแล้ว หัวหน้าของหน่วยงานของรัฐพิพาท ต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่พอใจกับผลของคำวินิจฉัยสามารถยื่นคำขออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ของศาลบัญชีภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งคำสั่ง โดยคำขออุทธรณ์ต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) ชื่อ นามสกุลและที่อยู่ของผู้ยื่นคำขอ และผู้แทนหรือผู้ได้รับการแต่งตั้ง (ถ้ามี)
- (2) วันที่และเลขที่ของหมาย
- (3) ชื่อและปีงบประมาณของบัญชีที่เกี่ยวข้อง
- (4) เหตุแห่งการอุทธรณ์
- (5) คำขอ
- (6) คำขอให้มีการไต่สวน (ถ้ามี)

ในกรณีที่คณะกรรมการอุทธรณ์เห็นว่าคำขออุทธรณ์มีองค์ประกอบไม่ครบตามที่กำหนดไว้ข้างต้น จะแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ภายในเวลา 15 วัน หากผู้ยื่นคำร้องไม่ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการอุทธรณ์จะมีคำสั่งไม่รับคำขออุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา (ปัญญอนงค์ พากเพียร, 2558, หน้า 119-122)

จุดแข็ง-จุดอ่อนของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี (Strengths and Weaknesses of Turkish Court of Accounts)

การศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของศาลบัญชีข้างต้น ทำให้วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของศาลบัญชีได้ ดังนี้

จุดแข็งของศาลบัญชี

1. เป็นองค์กรที่ก่อตั้งเป็นเวลายาวนาน มีความเป็นอิสระ และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตุลาการ

ศาลบัญชีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ก่อตั้งขึ้นเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 150 ปี มีอำนาจหน้าที่อย่างอิสระในการตรวจสอบบรรดาบัญชีทางการเงินและธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของบรรดาองค์กรภาครัฐ รวมทั้งมีอำนาจตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการบริหารจัดการบัญชีทางการเงินและธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอีกด้วย และจากสถานะของศาลบัญชิดังกล่าว ทำให้ศาลบัญชีมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ในด้านการตรวจสอบบัญชีหรือหน้าที่ในด้านการใช้อำนาจตุลาการ ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี

2. เป็นองค์กรที่มีชื่อเสียงมีความเป็นกลาง และน่าเชื่อถือ

ศาลบัญชีมีฐานะเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกและใช้อำนาจตุลาการ และด้วยฐานะดังกล่าว ทำให้เป็นที่จับตามองจากทั้งหน่วยงานของรัฐเองและสาธารณะโดยรวม ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของศาลบัญชีต้องมีความเป็นกลางและอิสระ ซึ่งจะปรากฏออกมาในรูปของการให้เหตุผลประกอบข้อกฎหมายในการพิจารณาตัดสินของศาลบัญชี

3. มีการเพิ่มพูนองค์ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการตรวจสอบให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

ตั้งแต่ก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบัน ศาลบัญชีได้สะสมองค์ความรู้และประสบการณ์ในการดำเนินการตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การงบประมาณและกฎหมาย โดยคำนึงถึงองค์ประกอบด้านวัฒนธรรม อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างของผู้ถูกตรวจสอบเป็นสำคัญ

4. มีหลักประกันให้แก่บุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางและอิสระ

หลักความเป็นกลางและอิสระถือเป็นส่วนสำคัญในการตรวจสอบ และใช้อำนาจตุลาการของบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งการที่กฎหมายสร้างหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่แก่บุคลากรดังกล่าวจะทำให้เกิดความเป็นกลางและอิสระแก่ผู้ปฏิบัติงาน และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ศาลบัญชีต่อไป

จุดอ่อนของศาลบัญชี

1. ความสัมพันธ์ที่อ่อนแอกับผู้มีส่วนได้เสียภายนอกและสื่อต่าง ๆ

ระบบการเงินก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการบริหารจัดการและควบคุมการคลังภาครัฐฉบับที่ 5018 และระบบการตรวจสอบก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี ฉบับที่ 6085 นั้น ไม่ได้กำหนดให้ต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาและสาธารณะ ต่อมาเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ทำให้เกิดการปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ต้องรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐสภาและสาธารณะ เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียภายนอกและสื่อต่าง ๆ ค่อนข้างมีปัญหา ดังนั้น การสร้างความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียภายนอก และสื่อต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับศาลบัญชีในเวลานี้

2. การต่อต้านการปฏิรูปวิธีการตรวจสอบแนวใหม่

เนื่องจากศาลบัญชีเป็นองค์กรที่มีรากฐานยาวนานกว่า 150 ปี จึงมีวิธีการทำงานที่ฝังรากลึกมาเป็นเวลานานด้วยเช่นกัน ในช่วงระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานภายในศาลบัญชี ได้มีการต่อต้านดังกล่าว ศาลบัญชีจึงวางแผนเพื่อปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างภายในองค์กร โดยเน้นไปยังปัญหาทรัพยากรมนุษย์และการฝึกอบรมบุคลากรซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง เพื่อลดผลกระทบความขัดแย้งภายในองค์กร

3. การขาดแคลนด้านเทคโนโลยีการตรวจสอบแนวใหม่

เนื่องจากพระราชบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี ฉบับที่ 6085 ได้กำหนดมาตรฐานสำหรับตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล แต่ศาลบัญชียังประสบปัญหาด้านเทคโนโลยีในการตรวจสอบ ประเมินผล เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่กำหนดไว้ ซึ่งศาลบัญชีได้พยายามพัฒนาระบบ โปรแกรมปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนงานด้านการตรวจสอบ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการตรวจสอบและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ถูกต้องแน่นอนภายใต้มาตรฐานระดับสากลต่อไป

ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีถือเป็นองค์กรตรวจสอบบัญชีชั้นสูง (Supreme Audit Institution) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารจัดการการเงินการคลังหน่วยงานของรัฐและรายงานผลไปยังรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการบริหารการเงินการคลังภาครัฐให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ในฐานะองค์กรตรวจสอบภายนอก (External Audit) มาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลากว่า 150 ปี โดยอาศัยแม่แบบจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการจัดโครงสร้างพื้นฐานจะแตกต่างกันตรงที่ศาลบัญชีในประเทศฝรั่งเศสได้แยกเป็นอิสระออกจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอย่างสิ้นเชิง แต่ศาลบัญชีของประเทศตุรกีจะมีทั้งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ (Audit Function) และอำนาจทางตุลาการ (Judicial Function) ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการการเงินการคลังภาครัฐรวมอยู่ด้วยกันภายในองค์กร กล่าวคือ เมื่อตรวจสอบพบความผิดปกติเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานของรัฐอันส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประเด็นข้อพิพาทดังกล่าวจะเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยขององค์คณะของศาลบัญชีตามกระบวนการขั้นตอนเพื่อการวินิจฉัย และมีคำสั่งในข้อพิพาทนั้น ๆ ต่อไป การรวมทั้งอำนาจการตรวจสอบและอำนาจทางตุลาการเข้าด้วยกันในองค์กรตรวจสอบบัญชีชั้นสูงทำให้การปฏิบัติงานในศาลบัญชีค่อนข้างเกิดความต่อเนื่องและสามารถแก้ไขข้อพิพาททางการเงินการคลังได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลบัญชีจะเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอกที่ก่อตั้งมาเป็นเวลายาวนาน แต่ก็อาจยังไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ทั้งหมด ซึ่งศาลบัญชีได้พยายามปรับปรุงระบบ ด้วยทฤษฎีหมาย และเทคโนโลยี เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการตรวจสอบตลอดมา โดยพระราชบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี ฉบับที่ 6085 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดได้กำหนดมาตรฐานในการตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมทั้งกำหนดให้ต้องรายงานผลการตรวจสอบบัญชีงบประมาณการเงินของหน่วยงานภาครัฐต่อรัฐสภาและสาธารณะ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้ต้องมีการรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐสภาและสาธารณะ โดยมีเป้าหมายให้การ

บริหารจัดการการเงินการคลังภาครัฐเกิดความโปร่งใสและการตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีเป็นองค์กรที่ควบคุมตรวจสอบ ถ่วงดุล และวินิจฉัยชี้ขาดการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ซึ่งก็คือเงินของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลบัญชี มี 1 เรื่อง คือ

คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ได้ศึกษาและวิจัยในปี พ.ศ. 2555 เรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชีงบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย: กรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่าประการที่ 1 สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินมีการจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นการแยกงานชี้ขาดออกจากงานแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรและให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมโปร่งใสและตรวจสอบได้ ประการที่ 2 สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบ เพราะกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองนอกเหนือไปจากบทบาททางสังคมเศรษฐกิจและมีส่วนทำให้การเมืองไทยเป็น “การเมืองในระบอบชนาธิปไตย” ที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในหลากหลายรูปแบบ จนถึงปัจจุบันมีผลต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประการที่ 3 ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เช่น โครงสร้างองค์กรกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำสิ่งแวดล้อมวัฒนธรรมทัศนคติและค่านิยมที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่สร้างความเสียหายต่อเงินแผ่นดินไม่เพียงในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังลุกลามแผ่ผลร้ายถึงทรัพยากรส่วนรวมที่ควรเป็นสิทธิของลูกหลานไทยในอนาคตด้วย และประการที่ 4 แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรอื่น ทำให้องค์กรอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกิดการหลบเลี่ยงความผิดและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยมิชอบอย่างออกอ้อมไม่เกรงกลัวต่อโทษตามกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารเงินแผ่นดินอย่างมาก

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้ คือ ประการที่ 1 ควรจัดให้มีกระบวนการควบคุมในรูปแบบของศาลชำนาญพิเศษ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดวินัยตามบัญชีงบประมาณการเงินและการคลัง และกำหนดโทษปรับให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด โดยตุลาการผู้มีความชำนาญ

พิเศษและประสบการณ์โดยตรง อันจะนำไปสู่การก่อให้เกิดกระบวนการดูแลรักษาเงินภาษีอากร ประเทศไทยจะได้พ้นจากขบวนการ โกงกินหรืออย่างน้อยก็เพิ่มมาตรการป้องปราม ให้ชัดเจน รวดเร็วทันกาลมากขึ้น ประการที่ 2 ศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษควรเปิดโอกาสให้คู่ความมีโอกาสนำ พยานหลักฐานมาพิสูจน์ในคดีวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง และคำพิพากษาของ ศาลจะแสดงเหตุผลประกอบเสมอ ประการที่ 3 เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของ รัฐควรจัดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การกระทำผิดทางวินัยจาก งบประมาณและการคลัง และศาลเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ซึ่งจะเป็นการแบ่งและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และประการสุดท้ายที่สำคัญที่สุด ประการที่ 4 ควรบัญญัติให้คำพิพากษาของศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นที่สุดและให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการกระทำเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณ การเงินและการคลัง เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันได้อีก คล้ายคำวินิจฉัยของศาลภาษีอากร หรือ ศาลแรงงาน