

บทที่ 4

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี

การทุจริต คอร์ปชั่นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติและได้ใช้หน้าที่และอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว มิใช่ผลประโยชน์ส่วนรวม การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่เป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำความผิดที่รุนแรงในรูปแบบอื่น ในขณะเดียวกันการกระทำความผิดประเภทนี้ก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศทำให้สูญเสียงบประมาณที่ควรจะต้องนำมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และการบริการสาธารณะ และเป็นการบ่อนทำลายประเทศ ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศที่ถูกมองว่าผู้มีหน้าที่และอำนาจได้ใช้โดยทุจริต มีการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเครือญาติ และเกี่ยวพันกับทางด้านธุรกิจ ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เป็นมาตรฐานสากล จึงได้มีองค์กรตรวจสอบเงินงบประมาณแผ่นดิน คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2418 โดยมีรูปแบบเป็นบุคคลคนเดียวเป็นผู้นำองค์กร ปัจจุบันเป็นรูปแบบผสมระหว่างบุคคลคนเดียวกับรูปแบบคณะกรรมการเป็นผู้นำองค์กร ปัญหาในปัจจุบันก็คือไม่ว่าองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตามประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรทำให้ประเทศได้รับผลกระทบจากการสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้เป็นเพราะปัญหาที่ สตง. ต้องเผชิญอยู่ก็คือ

1) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ สตง. มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพียงเฉพาะการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้ถูกต้อง ตรวจสอบการเงินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงาน

การเงินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ในมาตรา 53 และ มาตรา 54 และชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายการรับและเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากพบว่ามีกรรับและใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดประเภท ผิดวิธี ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

2) การชี้มูลความผิดของ สตง. ไม่เป็นที่ยุติ เมื่อสตง. ได้ดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเสร็จสิ้นแล้ว ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริต เพื่อดำเนินการทางวินัยและดำเนินการทางละเมิด หน่วยงานนั้น ๆ บางหน่วยงานก็จะประวิงเวลาในการดำเนินการ มีการช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษทางวินัย โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยล่าช้า ผู้กระทำความผิดอาจมีการแก้ไขข้อมูลพยานหลักฐาน ทำลาย หรือทำให้พยานหลักฐานสูญหาย ในระหว่างการดำเนินการ ส่งผลให้การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ผลการสอบสวนไม่ตรงกับผลการตรวจสอบของ สตง. ในบางหน่วยงานมีพฤติกรรมกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตรวจสอบอีกครั้ง แล้วดำเนินการให้สรุปว่าไม่พบมูลความผิด ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันกับ สตง. ในภายหลัง และทางละเมิด มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดล่าช้า หรือคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด หรือในกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหน่วยงานของรัฐนั้น มีความเห็นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐนั้น และได้ดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครอง แม้ปัจจุบันจะมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้

การไม่ดำเนินการแจ้งผลให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามกำหนดเวลา จะถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือกันในหน่วยงานนั้น ๆ ที่ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษทางวินัย และไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดได้

3) ข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อ สตง. ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในระหว่างการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบข้อบกพร่อง หากดำเนินการต่อไปอาจเกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดิน และ สตง. ได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หยุดการดำเนินการ เช่น การแจ้งเตือนรัฐบาลในโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งไม่ได้รับการปฏิบัติตามเนื่องจาก สตง. ไม่มีอำนาจสั่งการ จึงเกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดิน ตามที่ได้มีคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุกรัฐมนตรี และชดใช้ค่าเสียหายจากโครงการดังกล่าว

การที่ สตง. ตรวจสอบว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายในอนาคตจึงใช้วิธีการเสนอแนะแต่ที่เป็นปัญหาก็คือข้อเสนอแนะเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินจึงเกิดความไม่เชื่อถือและถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจึงส่งผลให้ปัญหาการทุจริตไม่ได้รับการป้องปรามส่งผลให้ราชการต้องสูญเสียเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมาก

การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี โดยให้ศาลบัญชีมีอำนาจพิจารณาคดีประเภทความผิด และผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ เป็นความผิดเกี่ยวกับการรับการเก็บรักษา การนำส่งเงิน ความผิดเกี่ยวกับการเบิกและจ่ายเงิน ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ความผิดเกี่ยวกับการยืมเงิน ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาการทุจริตด้านการใช้เงินแผ่นดินลดน้อยลงไป เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษเร็วขึ้น และเป็นตัวอย่างให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่คิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิด

การวิจัยจึงกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลบัญชี โดยมีรายละเอียดตามประเด็นที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบจากปัญหา

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการใช้งบประมาณถูกเบียดบัง นำไปใช้โดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ประเทศต้องสูญเสียงบประมาณจากการใช้หน้าที่และอำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นความจำเป็นและสำคัญที่จะต้องมืองค์กรรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณหรือเรียกว่าเงินแผ่นดิน หมายถึงเงินได้ของรัฐที่มาจากภาษีของประชาชนและเงินได้อื่น ๆ ของรัฐ และองค์กรตรวจสอบนี้เรียกว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหมายถึง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้ถูกต้อง ตรวจสอบการเงินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ โดยมีองค์กรที่ตรวจสอบเงินแผ่นดิน คือ สตง. มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2418 มีกฎหมายฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 จัดตั้งออดิตออฟฟิศ (Audit Office) หรือกรมตรวจเงินแผ่นดิน เป็นรูปแบบบุคคลคนเดียวเป็นผู้นำองค์กร โดยพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจขึ้นมา และให้จัดทำรายงานทูลเกล้าถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รูปแบบนี้ถูกยกเลิกไปในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร มาเป็นรูปแบบคณะกรรมการโดยมีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 จึงได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นรูปแบบเดิมคือบุคคลคนเดียวและให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี โดยมีพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 รองรับและได้จัดตั้งองค์กรเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้อำนวยการเป็นผู้นำองค์กร มีสถานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ถือว่าเป็นรูปแบบองค์กรที่ควบคุมโดยฝ่ายบริหารของประเทศทำให้ไม่มีความเป็นอิสระ

ในการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นคณะกรรมการ (Board System) รูปแบบนี้ นำมาใช้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังได้กล่าวมาแล้วซึ่งคณะราษฎรเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญต่อประเทศจึงต้องให้การควบคุมการตรวจเงินเป็นของคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินในขณะนั้นมาขึ้นกับคณะกรรมการราษฎรจัดองค์กรเป็นรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาเปลี่ยนชื่อองค์กรเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการราษฎร และนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นฝ่ายบริหารปกครองประเทศในขณะนั้น ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่มีความเป็นอิสระ และคณะกรรมการไม่มีความรับผิดชอบเฉพาะตัว

ต่อมาตามรัฐธรรมนูญก็มีการปรับเปลี่ยนสถานะของ สตง. ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2540 โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ จึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกำหนดรูปแบบของการตรวจเงินแผ่นดินคือรูปแบบผสมระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาการใช้เงินแผ่นดินหรืองบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบ มีการรับและใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดประเภท ผิดวิธี ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป ซึ่งถ้ามีการทุจริตเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการเป็นจำนวนมากก็จะส่งผลกระทบต่อเงินงบประมาณแผ่นดินที่ไม่ได้นำไปใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศและแม้จะมีคดีความที่ฟ้องร้องกันก็ตามแต่ก็ยังเป็นปัญหาขององค์กรที่จะทำหน้าที่ในการฟ้อง เพราะฉะนั้นความเกี่ยวพันระหว่าง สตง. กับองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีในลักษณะของการส่งเรื่องให้ดำเนินการต่อ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังกล่าวจะดำเนินการทางอาญา ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 30 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89 กระบวนการดำเนินการของ ป.ป.ท. และป.ป.ช. ซึ่งจะดำเนินการเช่นเดียวกันกับที่ สตง. ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ การเริ่มทำการไต่สวนและสอบสวนใหม่อีกครั้งทั้ง ๆ ที่การสอบสวนการกระทำผิดนั้น สตง. ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่จำเป็นที่ ป.ป.ท. และป.ป.ช. จะต้องทำการสอบสวนใหม่ จึงทำให้เกิดความล่าช้า และซ้ำซ้อนกัน และที่จะเป็นปัญหาก็คือ หากการสอบสวนของ ป.ป.ท. และป.ป.ช. ขัดแย้งกับการสอบสวนของ สตง. ก็ต้องยึดผลการสอบสวนของ ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. เป็นหลัก เนื่องจาก ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. มีอำนาจในการส่งสำนวนให้อัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นคดีต่อศาล

การใช้อำนาจหน้าที่ทั้งของ สตง. ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ในการสอบสวน จึงเป็นการกระบวนการที่ซ้ำซ้อนกันส่งผลให้เกิดปัญหา 2 ประการ คือ

1) ทำให้การนำตัวผู้กระทำความผิดไปลงโทษเกิดความล่าช้าจนมีหลายคดีที่ขาดอายุความไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากจำนวนคดีมีเป็นจำนวนมาก และการดำเนินการของ ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ไม่สามารถที่จะดำเนินการไต่สวน และสอบสวนได้ครบทุกคดี

2) กรณีของการไต่สวน และสอบสวน ปรากฏผลขัดแย้งกับ สตง. ทำให้สร้างความไม่น่าเชื่อถือในการใช้อำนาจหน้าที่ของ สตง. และเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่าง สตง. กับ ป.ป.ท. และ สตง. กับ ป.ป.ช.

กรณีการชี้มูลความผิดของ สตง. ไม่เป็นที่ยุติ ส่งผลให้เกิดปัญหา

1) ทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดทางวินัยเกิดความล่าช้าจนมีหลายกรณีที่ขาดอายุความวินัย โดยมีข้าราชการลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการ ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้

2) ทำให้ทางราชการได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากเงินงบประมาณที่ทุจริตไปล่าช้า ทำให้ประเทศไทยสูญเสียรายได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน

3) กรณีผลการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ได้ผลการพิจารณาไม่ตรงกับผลการตรวจสอบของ สตง. ปรากฏผลขัดแย้งกับ สตง. ทำให้สร้างความไม่น่าเชื่อถือในการตรวจสอบของ สตง. และการเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่าง สตง. กับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เมื่อ สตง. ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในระหว่างการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบข้อบกพร่อง หากดำเนินการต่อไป อาจเกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดิน และ สตง. ได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ หยุดการดำเนินการ เช่น การแจ้งเตือนรัฐบาลในโครงการรับจำนำข้าว ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามเนื่องจาก สตง. ไม่มีอำนาจสั่งการ จึงเกิดความเสียหายต่อเงินแผ่นดิน ตามที่ได้มีคำพิพากษาของศาลให้ลงโทษจำคุกรัฐมนตรี และชดใช้ค่าเสียหายจากโครงการดังกล่าว

การที่ สตง. ตรวจสอบว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายในอนาคตจึงใช้วิธีการเสนอแนะแต่ที่เป็นปัญหาก็คือข้อเสนอแนะเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินจึงเกิดความไม่เชื่อถือและถือปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจึงส่งผลให้ปัญหาการทุจริตไม่ได้รับการป้องปรามส่งผลให้ราชการต้องสูญเสียเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมาก

โดยคดีที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ โดยขอยกตัวอย่างกรณีการตรวจสอบการทุจริตของ สตง. ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบันต้องแจ้ง ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช.) ดำเนินการทางอาญากับผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งในกรณีมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต เข้าลักษณะความผิดฐานฉ้อ โกง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินของทางราชการ ในกรณีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการทางอาญา เมื่อประมาณเดือนมีนาคม 2553 ซึ่งกรณีดังกล่าวพนักงานสอบสวนตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวน และพนักงานอัยการจังหวัด... ได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัด...เมื่อประมาณปี 2554 และศาลจังหวัด... ได้มีคำพิพากษาเมื่อประมาณเดือนสิงหาคม 2555 โดยศาลพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานของโจทก์เพียงพอที่นำสืบมายังไม่มีน้ำหนักมั่นคงพอให้รับฟังลงโทษจำเลยได้ คดีมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง จำเลยจึงไม่มีความผิดฐานฉ้อ โกง ทรัพย์ตามฟ้องพิจารณาแล้วก็จะเห็นได้ว่า พนักงานสอบสวนตำรวจอาจไม่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำคดีค่าเช่าบ้าน และอาจไม่มีความเข้าใจในระเบียบการเบิกค่าเช่าบ้าน จึงทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่ครบถ้วน

ตัวอย่างที่ 2 สำหรับตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน) แจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการทางอาญากับผู้ถูกกล่าวหา แล้วพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้กับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น เช่น

1) กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบันต้องแจ้ง ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช.) ดำเนินการทางอาญากับผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง และพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้น ๆ ได้แจ้งมาที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเรื่องดังกล่าวของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ไปดำเนินการแจ้งความในฐานะผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้แจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางอาญากับบุคคลดังกล่าว แต่ทางหน่วยรับตรวจ ซึ่งก็คือ หน่วยงานที่เป็นผู้กำกับดูแลชั้นเหนือขึ้นไปของวิทยาลัยเทคนิคดังกล่าวมิได้ดำเนินการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องมีหนังสือให้หน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวไปดำเนินการแจ้งความ ซึ่งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการทางอาญาดังกล่าวต้องล่าช้าไปอีก กว่าจะได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ปัจจุบันต้องแจ้ง ป.ป.ท. หรือ ป.ป.ช.) ดำเนินการทางอาญากับอดีตปลัดเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งผู้ถูกกล่าวหา และแจ้งให้หน่วยรับตรวจคือ เทศบาลตำบลดำเนินการทางอาญากับบุคคลดังกล่าวด้วย เมื่อปลัดเทศบาลตำบลดังกล่าวคนปัจจุบันได้ไปแจ้งความกับพนักงานสอบสวนในท้องที่นั้น พนักงานสอบสวนกลับไม่รับแจ้งความ แต่ลงบันทึกรายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีไว้เท่านั้น และพนักงานสอบสวนได้บันทึกว่า ได้สอบสวนปากคำผู้แจ้งไว้แล้ว โดยผู้แจ้งไม่มีพยานหลักฐานใดที่ยืนยันพฤติการณ์ของ อดีตปลัดเทศบาลตำบลดังกล่าวกระทำผิด เบื้องต้นยังไม่สามารถรับคำร้องทุกข์ได้ เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานยืนยันการกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา ปลัดเทศบาลตำบลคนปัจจุบันดังกล่าวก็ได้แจ้งมาที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มาที่สำนักตรวจสอบพิเศษภาคที่เป็นเจ้าของเรื่อง ทำให้ต้องมีหนังสือไปที่ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดที่เทศบาลตำบลดังกล่าวตั้งอยู่ และนายอำเภอที่เทศบาลตำบลดังกล่าวตั้งอยู่ เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่รับแจ้งความดังกล่าว ซึ่งผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งกลับมาว่า พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรดังกล่าวได้รับเรื่องแล้ว และดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องล่าช้ามากยิ่งขึ้น

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ซึ่งใช้บังคับกับคดีอาญา โดยทั่วไป รวมถึงคดีเจ้าพนักงานทุจริตที่เกิดขึ้นก่อน พ.ศ. 2542 นั้น ในส่วนของอัยการไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมการสอบสวน ดังนั้น การเริ่มต้นการสอบสวน และกระบวนการสอบสวน ส่วนใหญ่จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ อำนาจของอัยการส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติม และฟ้องคดี เช่น มาตรา 140 ถึง มาตรา 143 ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ได้ให้แยกการทำงานระหว่างตำรวจกับอัยการไว้อย่างชัดเจน ไม่ได้มีลักษณะของการให้ทำงานร่วมกันมาตั้งแต่ต้น โดยการสอบสวนฟ้องร้องถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ ความรับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรอัยการ ซึ่งเป็นไปตามระบบกล่าวหาที่สมบูรณ์ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย เป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่ผิดระบบ เนื่องจากการแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาก่อนชั้นศาลออกเป็นสองฝ่าย คือ พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนได้โดยอิสระ ส่วนพนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องคดีอาญานั้นหรือไม่เท่านั้น และในทางปฏิบัติ ตำรวจกับอัยการก็ทำงานแยกกัน เมื่อตำรวจดำเนินคดีเสร็จ ก็จะเริ่มส่งคดีให้กับอัยการ แม้อัยการจะมีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติม หรือเรียกพยานมาสอบถาม แต่ก็ต้องดำเนินการหลังจากตำรวจทำคดีเสร็จแล้ว ซึ่งอาจเป็นเวลานานมาแล้วหลังเกิดเหตุ นอกจากนี้ ความร่วมมือของตำรวจในการดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือการให้ความร่วมมือในการนำพยานบุคคลไปให้อัยการสอบสวน ก็มีปัญหาขัดแย้งกันในทางปฏิบัติด้วย ประกอบกับการปฏิบัติงานของตำรวจนั้น มักจะถูกแทรกแซงได้โดยง่ายจากผู้มีอำนาจที่เหนือกว่า ไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูง ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้ดุลยพินิจส่งคดีไปบนพื้นฐานของการแสวงหาข้อเท็จจริงให้ได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุดจึงอาจมีปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีอิทธิพลโดยตรงต่อตำรวจนั้นย่อมมีปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการถูกแทรกแซงได้ง่าย ในการดำเนินคดีดังกล่าวในอดีตที่ผ่านมาจึงค่อนข้างล้มเหลว เนื่องจากกระบวนการตั้งแต่ต้นทางอาจถูกแทรกแซงได้โดยตลอด การรวบรวมพยานหลักฐานที่ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนส่งให้อัยการจึงเป็นไปได้ยาก หากมีการส่งสำนวนที่ขาดความถูกต้องสมบูรณ์ไป เมื่อระยะเวลาผ่านไปนานแล้วการที่จะสอบสวนเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ได้ใหม่ก็เป็นไปได้ยากยิ่ง เมื่อมีการฟ้องคดี โอกาสที่ศาลจะยกฟ้องก็มีมากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่ 3 เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการทางอาญากับเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 5 ของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ปลัดเทศบาลตำบลดังกล่าว รวมทั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลดังกล่าว ในกรณีเงินขาดบัญชี และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินของทางราชการ ตามมาตรา 46

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จำนวนความเสียหายทั้งสิ้น 13,037,980.65 บาท ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการ เมื่อประมาณเดือนพฤศจิกายน 2551 และพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อประมาณเดือนมกราคม 2552 และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติให้ส่งเรื่องให้ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรเมือง... ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 6 เมื่อประมาณเดือนกันยายน 2552 แล้วพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมือง... ได้ขอสอบสวนปากคำเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินผู้รับผิดชอบสำนวนเรื่องดังกล่าวเป็นพยานเมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2553 พนักงานอัยการได้ตั้งฟ้องเมื่อปี 2554 และพนักงานอัยการจังหวัด... ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี 5 เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัด... เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จำนวน 3 คดี ซึ่งศาลจังหวัดดังกล่าวได้พิพากษาให้จำเลยมีความผิดทั้ง 3 คดี และยื่นฟ้องนายเทศมนตรีเทศบาลตำบล เป็นจำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จำนวน 1 คดี แต่พิพากษายกฟ้อง เนื่องจากพยานหลักฐานโจทก์ไม่พอพียงว่า จำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง เมื่อประมาณเดือนสิงหาคม และตุลาคม 2554 และศาลจังหวัด... ได้มีหนังสือสำคัญเพื่อแสดงว่าคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว เมื่อประมาณเดือนมิถุนายน 2554 ส่วนกรณีของปลัดเทศบาลตำบลดังกล่าว เมื่อประมาณเดือนสิงหาคม 2556 คดียังอยู่ในชั้นของพนักงานสอบสวน

ตัวอย่างที่ 4 เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการทางอาญาตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 กับ ผู้ควบคุมงาน ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ฐานเป็นเจ้าพนักงานรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ ในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่ง ซึ่งมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นระดับ 8 และระดับ 9 เป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการ เมื่อประมาณเดือนพฤศจิกายน 2551 ซึ่งเทศบาลเมืองได้แจ้งความดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2552 และกองบังคับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้แจ้งว่าได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อเดือนมีนาคม 2552 และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติส่งเรื่องให้นายกเทศมนตรีเมืองดำเนินการทางวินัยกับบุคคลดังกล่าว ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 ข้อ 6 เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2552 แต่จนถึงปัจจุบันกรณีการดำเนินการทางอาญาก็ยังอยู่ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตัวอย่างที่ 5 เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการทางอาญาตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 กรณีโครงการซ่อมแซมถนนลูกรัง กับนายกองค้การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ในฐานะผู้อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินเป็นเท็จ และรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ ในฐานะประธานกรรมการตรวจรับพัสดุ และสนับสนุนการกระทำผิดของผู้รับจ้าง รวมทั้งเป็นเจ้าของงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ดำเนินการทางอาญากับรองนายกองค้การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ กรณีรับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ ในฐานะกรรมการตรวจรับพัสดุ และสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และการกระทำผิดของผู้รับจ้าง และดำเนินการทางอาญากับผู้รับจ้าง กรณีจัดทำใบส่งมอบงานโดยรับรองว่างานที่จ้างแล้วเสร็จครบถ้วนตามสัญญาจ้างแล้ว ซึ่งเป็นเท็จ จึงเป็นการหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ และโดยการหลอกลวงนั้น ทำให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม และเป็นการสนับสนุนการกระทำผิดของนายกองค้การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนี้ ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติดำเนินการ เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ 2553 และเมื่อเดือนพฤษภาคม 2559 เรื่องดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าเรื่องนี้ใช้ระยะเวลาดำเนินการมาแล้ว 6 ปี

อย่างไรก็ตามแม้ในปัจจุบันจะมีศาลชำนาญพิเศษที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงกับการเงินแผ่นดิน คือ ศาลภาษีอากรซึ่งมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการไม่ชำระภาษีอากรหรือชำระไม่ถูกต้องของเอกชนแต่ศาลภาษีอากรก็ไม่สามารถนำมาใช้กับคดีของ สตง. ที่เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานราชการ เพราะคดีที่เกี่ยวกับการ

ตรวจสอบของ สตง.เป็นคดีของส่วนราชการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการกับเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

จากอดีตถึงปัจจุบัน สตง. มีรูปแบบองค์กร ที่นำมาใช้แล้ว 3 รูปแบบ คือ

1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งออฟฟิศหลวง หรือ ออดิตออฟฟิศ (Audit Office) ขึ้นสำหรับเป็นที่ประชุมตรวจบัญชีคลังและให้มีฐานะเป็นอิสระไม่ขึ้นกับกรมพระคลังมหาสมบัติ มีเจ้าพนักงานใหญ่ หรือ (Deputy Auditor General) มีหน้าที่ตรวจบัญชีเงินทองของแผ่นดินที่วราชาณาจักร และต้องทูลเกล้าฯ ถวายรายงานเกี่ยวกับการตรวจบัญชีโดยตรงต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตามพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ จนกระทั่ง พ.ศ. 2423 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกออดิตออฟฟิศ รูปแบบบุคคลคนเดียวได้มาใช้อีกครั้งเมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี โดยมีพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 รองรับและได้จัดตั้งองค์กรเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้อำนวยการเป็นผู้นำองค์กร มีสถานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ถือว่าเป็นรูปแบบองค์กรที่ควบคุมโดยฝ่ายบริหารของประเทศ ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการพัฒนาบทบาทของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกยกเลิกไปเพราะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ จึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

2) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) เป็นผู้นำองค์กร เริ่มใช้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎรกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นรูปแบบคณะกรรมการโดยมีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีหน้าที่การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ลักษณะการตรวจสอบเป็นการตรวจก่อนจ่ายและตรวจหลังจ่าย ผู้นำองค์กรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2475-2522 มีการจัดองค์การการทำงานโดยระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย

ประธาน เลขาธิการ และกรรมการ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี เลขาธิการเทียบเท่ารองอธิบดีเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ส่วนกรรมการเป็นข้าราชการชั้นเอก ระดับหัวหน้ากอง โดยการกำหนดให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ทำให้มีปัญหา คือ ไม่มีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ใช่อิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ได้ถูกยกเลิกเมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 และได้เปลี่ยนกลับไปเป็นรูปแบบบุคคลคนเดียวอีกครั้งตามที่กล่าวแล้วข้างต้นเพราะมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 และให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรีเพื่อความสะดวกในการควบคุมการปฏิบัติงาน

3) รูปแบบผสม (Hybrid) คือ รูปแบบบุคคลคนเดียว และรูปแบบคณะกรรมการ เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบที่ 3 นี้ คือการมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้นำองค์กรและทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเป็นองค์กรตุลาการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควบคุมการปฏิบัติงานของ คตง. และเป็นองค์กรกึ่งตุลาการพิจารณาเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลัง มีความสำคัญคือทำให้มีการถ่วงดุลและตรวจสอบกันได้ภายในองค์กรเดียวกัน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ คตง. เป็นองค์กรอิสระ เนื่องจากมีความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ เพราะระบบเดิม องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐกับองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ในองค์กรเดียวกัน คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจและในขณะที่เดียวกันองค์กรนั้นเองก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบกันเองด้วย ระบบที่ถูกออกแบบขึ้นมาใหม่ได้จัดตั้งหรือแยกกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจออกจากกลไกการใช้อำนาจเพิ่มเติมผ่านองค์กรพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะ นอกจากองค์กรฝ่ายตุลาการ นั่นก็คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถูกรอบงำจากฝ่ายการเมือง ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ จึงให้ คตง. เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และรวมถึงการกำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารเดิมแยกฐานะออกมาเป็นองค์กรอิสระด้วยเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการในด้านต่าง ๆ รวมทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

รูปแบบผสมนี้ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ จึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ กำหนดรูปแบบของการตรวจเงินแผ่นดินคือรูปแบบผสมระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รูปแบบนี้มีปัญหา คือ พบว่าไม่สามารถที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามเป้าหมายโดยชอบด้วยกฎหมาย ยังคงมีปัญหาที่ได้มาจากการตรวจสอบพบว่า เกิดการใช้หน้าที่และอำนาจโดยไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่าคอร์รัปชันเกิดขึ้นอยู่เป็นเนื่อง ๆ

รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีใช้กันในหลายประเทศมี 4 รูปแบบ ตามที่องค์กรสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) ได้จัดรูปแบบไว้ คือ

- 1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร
- 2) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) เป็นผู้นำองค์กร
- 3) รูปแบบผสม (Hybrid) คือ รูปแบบบุคคลคนเดียว และรูปแบบคณะกรรมการ เป็นผู้นำองค์กร

4) รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) หรือ Court

ประเทศไทยได้ใช้รูปแบบที่ 1 รูปแบบที่ 2 และ รูปแบบที่ 3 มาแล้ว แต่ปัญหาก็ยังคงมีอยู่เช่นเดิม คือ ปัญหาการทุจริต และปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และนับวันจะมีกระบวนการหรือวิธีการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐหาช่องทางในการนำเงินแผ่นดินไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบได้ ทั้งนี้เป็นเพราะหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจาก สตง. ไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หน่วยรับตรวจไม่เกิดความเกรงกลัว มีปัญหาการช่วยเหลือกันและเป็นระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย เกิดจากอิทธิพลท้องถิ่น ปกป้องผู้ได้บังคับบัญชา เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง มีการทุจริต คอร์รัปชัน การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติและได้ใช้หน้าที่และอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ทางท้องถิ่น มีการเอื้อประโยชน์กันทางการค้า ทางการเมือง ฐานคะแนนเสียง และเป็นที่น่าสังเกตว่าทั้ง 3 รูปแบบนั้นหากมีการตรวจพบว่ามี การทุจริตใช้เงินแผ่นดิน โดยไม่ชอบแล้ว สตง. ทำได้เพียงแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจและ ปปช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปและหากหน่วยรับตรวจและ ปปช. ไม่มีการดำเนินการใด ๆ หรือมีการดำเนินการล่าช้า หรือ ปลดปล่อยให้เป็นคดีหมกตอญความจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม ทำให้การจะเอาผิดกับผู้ทุจริตยอมเป็นไปไม่ได้ จึงน่าจะเป็นอีกช่องทางหนึ่งหากถูกตรวจสอบว่าทุจริตจาก สตง. ก็ยังพอจะมีช่องทางทำให้ผู้ทุจริตหลุดพ้นจากคดีได้ จึงเท่ากับมีการท

จิตได้อย่างซ้ำซ้อนกัน ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากขอบเขตของหน้าที่และอำนาจของสตง.ถูกจำกัดไว้เพียงการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจและ ปปช.ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปเท่านั้น

ดังนั้นการวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะได้นำเอารูปแบบที่เหลือ คือ รูปแบบที่ 4 รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) หรือ Court มาปรับใช้กับองค์กร สตง. เพราะรูปแบบองค์กรตุลาการเป็นรูปแบบที่ให้หน้าที่และอำนาจแก่ สตง. ในลักษณะเบ็ดเสร็จ

รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) หรือ Court คือ รูปแบบที่ให้หน้าที่และอำนาจแก่ สตง. ในลักษณะเบ็ดเสร็จโดยให้สิ้นสุดที่ศาลเฉพาะ ดังนั้น องค์ประกอบของรูปแบบนี้จึงเป็นการให้หน้าที่และอำนาจแก่ สตง. ที่มีองค์ประกอบ ดังนี้

1) ตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ

2) มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบำบัดทุกข์และการจ่ายงบประมาณของรัฐทั้งส่วนกลางทั้งองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ

3) มีสถานะเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

4) มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง

5) สั่งให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่รัฐ

6) มีอำนาจควบคุมการทำงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

แนวคิดนี้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เกี่ยวข้อง คือ ผู้บริหารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พนักงานคดีปกครอง ผู้พิพากษา อัยการ ป.ป.ช. ป.ป.ท. นิติกรกฤษฎีกา นิติกรหน่วยรับตรวจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 16 คน มีบางส่วนที่ได้คำตอบว่าควรให้ สตง. เป็นหน่วยตรวจตามรอบปกติ หากเกิดเหตุที่จะต้องพิจารณาให้ลงโทษ หรือให้ชดเชย ให้ผู้ที่วินิจฉัยเป็นตุลาการ ให้ สตง. ทำความเห็น แล้วให้ผู้พิจารณาชี้ขาดเป็นศาล และมีบางส่วนให้คำตอบว่า สตง. ควรพัฒนาเป็นศาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับเรื่องต่อจาก สตง. ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ท. ตุลาการศาลปกครอง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม นอกจากนี้ ยังรวมทั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเหตุผลประกอบ คือ สตง. เป็นหน่วยงานตรวจสอบโดยตรงและมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการวินิจฉัยเรื่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นจึงน่าจะมิบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินแผ่นดินที่ไม่ชอบ เนื่องจากตุลาการจะมีความรู้ความสามารถเฉพาะในด้านข้อกฎหมาย ส่วนพนักงานคดีควรมีความรู้คดีความสามารถในเรื่องนี้โดยเฉพาะเพื่อช่วยกันพิจารณาคดี และการดำเนินคดีควรเป็น

ระบบได้ส่วน เพราะศาลจะทำหน้าที่ในการหาพยานหลักฐานและมีอำนาจลงไปสืบข้อเท็จจริงได้เองซึ่งย่อมจะเป็นผลดีต่อคดี สำหรับชั้นศาลควรมี 2 ชั้น คือศาลชั้นต้น และศาลสูงสุด มีองค์คณะผู้พิพากษา 3 ท่าน มีอัยการเฉพาะศาลบัญชีสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด ประกอบกับหากเทียบเคียงกับกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ออกคำสั่งให้หน่วยงานปฏิบัติตาม จะมีปัญหาหากหน่วยงานไม่ยอมปฏิบัติตามเพราะถือว่า คตง. เป็นองค์กรบริหารที่ไม่ใช่ศาล คำสั่งของคตง. เป็นเพียงคำสั่งทางปกครอง ขาดสภาพบังคับ เช่นเดียวกัน สตง. ไม่มีสภาพบังคับ และแม้จะมีบทลงโทษอื่น เช่น วินัย โทษอาญา ต้องไปเข้าสู่กระบวนการทางศาล ซึ่งจะล่าช้า โดยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความเห็นว่า สตง. ควรพัฒนาเป็นระบบศาล โดยเห็นด้วยกับการให้จัดตั้งศาลบัญชีเป็นศาลชำนาญพิเศษ

2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีจำเป็นจะต้องศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้เห็นความสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบเงินงบประมาณแผ่นดิน และป้องกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ไม่ถูกต้อง องค์กรนี้จึงต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ โปร่งใส และเป็นกลาง ไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล นักการเมือง และหน่วยงานของรัฐ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้จึงได้ตราในมาตรา 312 ให้การตรวจเงินแผ่นดิน กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็น องค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ปรับใหม่จากการที่เป็นองค์กรตรวจเงินแผ่นดินสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหาร มาเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความเป็นกลางมีอิสระตามหลักการที่ถูกต้อง โดยมีโครงสร้างองค์กร ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอรายงานผลการปฏิบัติงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือ พนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เพื่อการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศไทยมีการปฏิวัติจึงได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และในรัฐธรรมนูญก็ยังคงบัญญัติให้สดง. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 302 โดยให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ตามมาตรา 252 และบัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (มาตรา 253) ในกรณีนี้ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ใช้หน้าที่และอำนาจแทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 301

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประเทศไทยมีการปฏิวัติอีกครั้งหนึ่ง จึงได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ ตามที่ปรากฏในหมวด 12 มาตรา 215 และกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีอากรให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงิน งบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหาร

ทรัพย์สินของรัฐและ เงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 62 และจาก บทบัญญัติดังกล่าว องค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และตามมาตรา 220 ให้้องค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และ อำนาจความสะดวก เพื่อให้้องค์กรอิสระบรรลุ ภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่้องค์กรอิสระกำหนด โดยให้มีหัวหน้า หน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ้องค์กรอิสระแต่ละ้องค์กรเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อ้องค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีหน่วยงานที่ รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก และไม่มีหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของ้องค์กรอิสระแต่ละ้องค์กรเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบ ขึ้นตรงต่อ้องค์กรอิสระ แต่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 242 และมาตรา 244 นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ และอำนาจในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 240 (1) และ (3)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญยุคใหม่ที่ให้ ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีการกำหนดให้มี้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแก่ ้องค์กรที่มีความสำคัญต่อประเทศ โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนที่ชัดเจนและเป็นต้นแบบของ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 และ ฉบับ พุทธศักราช 2560 ในส่วนของการตรวจเงิน แผ่นดินนั้นมีความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้เงินของแผ่นดินเพราะถือว่าเป็นเงินของ ประชาชนที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ดังนั้น้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ เงินจึงต้องใช้อย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจ เงินแผ่นดินของ้องค์กรนี้จึงต้องปราศจากการถูกแทรกแซงของรัฐบาล นักการเมือง และ เจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับจึงกำหนดให้้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็น้องค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีกฎหมายจัดตั้งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

2.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยเหตุที่องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มีรูปแบบองค์กร เป็นรูปแบบผสม คือ มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้นำองค์กร โดยมีโครงสร้างการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผตง.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ตามมาตรา 15

- 1) การวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2) การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- 3) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- 4) การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ
- 5) การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- 6) การกำหนดโทษปรับทางปกครอง
- 7) การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็น

องค์กรสูงสุด

- 8) การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ
- 9) การดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบตามมาตรา 37 ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นแทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อการนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีภารกิจตามหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 39

ในปี พ.ศ. 2550 มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ยังคงบัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ต่อไป ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 302

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คงมี สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระเช่นเดิม ดังนั้นจึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ปรับขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของสทง. ใหม่ โดย กำหนดโครงสร้างการตรวจเงินแผ่นดินให้ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผตง.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และกำหนดหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บ้าง แต่โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงมีหน้าที่เช่นเดิม

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยมีการปรับเปลี่ยนบางส่วน ปรากฏตาม มาตรา 27 คือ

1) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2) ให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3) การให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

4) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจกึ่งตุลาการ หรือทำหน้าที่เหมือนศาลปกครองชั้นต้น เนื่องจากผู้ที่ถูกสั่งลงโทษสามารถนำเรื่องไปฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครอง กรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และบัญญัติหลักการสำคัญในการให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครองของ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย

5) ตามมาตรา 37 คณะกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องและเรียกผู้รับตรวจมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

ตามมาตรา 53 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ มาตรา 54 นอกจากหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 53 ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจ ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม กฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่ แจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสดง. ตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 59 และบัญญัติเรื่องวินัยการเงินการคลังอยู่ในหมวด 7 มาตรา 95 ถึงมาตรา 103 โดยบัญญัติให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และมีบทบัญญัติกำหนดให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และตามมาตรา 7 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งผลการตรวจสอบของ สดง. ไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยการส่งเรื่องพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบไปให้ด้วย จะเห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบของ สดง. เป็นการพิจารณาที่ไม่สิ้นสุดไม่เบ็ดเสร็จภายใต้องค์กรเดียวกัน เนื่องจากยังต้องไปใช้หน้าที่และอำนาจร่วมกับ ปปท. และ ปปช. ส่งผลต่อการดำเนินการที่ล่าช้าทำให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับการลงโทษ และงบประมาณแผ่นดินที่เสียหายไม่ได้รับการชดเชย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีความแตกต่างกัน คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีการเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และ

หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติเรื่องวินัยการเงินการคลังอยู่ในหมวด 7 มาตรา 95 ถึงมาตรา 103 โดยบัญญัติให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติ ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และมีบทบัญญัติกำหนดให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมภายในภาครัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีการเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตรวจสอบสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 53 และตามมาตรา 54 นอกจากหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 53 ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจ ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม กฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่ แจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และปฏิบัติราชการในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นแทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อการนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้

ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้เป็นเพียงหน่วยงานธุรการและสนับสนุนงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2542 กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณและการดำเนินการอื่น มีฐานะเป็นกรมและมีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบงานตรวจสอบการเงินของแผ่นดิน ได้แก่ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินรวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปี และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ตรวจสอบการจัดเก็บและการประเมินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ตรวจสอบเงินราชการลับ รวมถึงการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจและการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินทั้งสองฉบับมีส่วนที่เหมือนกันและเป็นส่วนที่สำคัญ คือ เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบตรวจสอบแล้วเสร็จ หากมีการทุจริตเงินงบประมาณแผ่นดินจะต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป ตามมาตรา 7 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และตามมาตรา 46 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังกล่าวจะดำเนินการทางอาญา ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 30 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 89 กระบวนการดำเนินการของ ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ซึ่งจะดำเนินการเช่นเดียวกันกับที่ สตง. ได้ดำเนินการไปแล้ว คือ การเริ่มทำการไต่สวนและสอบสวนใหม่อีกครั้งทั้ง ๆ ที่การสอบสวนการกระทำผิดนั้น สตง. ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว โดยไม่จำเป็นที่ ป.ป.ท. และป.ป.ช. จะต้องทำการสอบสวนใหม่ จึงทำให้เกิดความล่าช้า และซ้ำซ้อนกัน และหากวางรูปคดีไม่ดี เนื่องจากไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี ก็จะทำให้เป็นปัญหาก็คือ หากการสอบสวนของ ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ขัดแย้งกับการสอบสวนของ สตง. ก็ต้องยึดผลการสอบสวนของ ป.ป.ท.และ ป.ป.ช. เป็นหลัก เนื่องจาก ป.ป.ท.และ ป.ป.ช. มีอำนาจในการส่งสำนวนให้อัยการเพื่อพิจารณาดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเป็นคดีต่อศาล ส่งผลให้เกิดปัญหา 2 ประการ คือ

- 1) ทำให้การนำตัวผู้กระทำความผิดไปลงโทษเกิดความล่าช้าจนมีหลายคดีที่ขาดอายุความไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ เนื่องจากจำนวนคดีมีเป็นจำนวนมาก และการดำเนินการของ ป.ป.ท. และ ป.ป.ช. ไม่สามารถที่จะดำเนินการไต่สวน และสอบสวนได้ครบทุกคดี

2) กรณีของการไต่สวน และสอบสวน ปราบกฏผลขัดแย้งกับ สตง. ทำให้สร้างความไม่น่าเชื่อถือในการใช้หน้าที่และอำนาจของ สตง. และเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่าง สตง. กับ ป.ป.ท.และ สตง. กับ ป.ป.ช.

นอกจากนี้ตามมาตรา 85 และมาตรา 95 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และตามมาตรา 44 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่ สตง. ต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อหน่วยรับตรวจและหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยรับตรวจเพื่อลงโทษทางวินัยและสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับผู้ถูกกล่าวหา หากการชี้มูลความผิดของ สตง. ไม่เป็นที่ยุติ ส่งผลให้เกิดปัญหา

1) ทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดทางวินัยเกิดความล่าช้าจนมีหลายกรณีที่ขาดอายุความวินัย โดยมีข้าราชการลาออกจากราชการ หรือเกษียณอายุราชการ ทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้

2) ทำให้ทางราชการได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเงินงบประมาณที่ทุจริตไปล่าช้า ทำให้ประเทศไทยสูญเสียรายได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินแผ่นดิน

3) กรณีผลการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้ผลการพิจารณาไม่ตรงกับผลการตรวจสอบของ สตง. ปราบกฏผลขัดแย้งกับ สตง. ทำให้สร้างความไม่น่าเชื่อถือในการตรวจสอบของ สตง. และการเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่าง สตง. กับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีกรณีข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช้คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะบังคับให้หน่วยรับตรวจและหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยรับตรวจต้องรีบดำเนินการ

2.5 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

วินัยการเงินการคลังของรัฐ หมายถึง กรอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ ที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ที่ต้องมีกฎหมายฉบับนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 ได้บัญญัติให้ รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลัง มีเสถียรภาพ มั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องของการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ วินัยด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สิน การบริหาร เงินคงคลัง การบริหารหนี้สาธารณะ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีหลักการสาระสำคัญเป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลัง ด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ หากไม่มีการกำหนดไว้ อาจทำให้มีการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่มีวินัย ทำให้เกิดความเสียหายต่องบประมาณแผ่นดิน โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามระเบียบนี้ ซึ่งหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่รักษาวินัยทางการเงินการคลัง ก็จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างไรต่อไปได้

กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติหลักการสำคัญเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 80 ดังนั้น กฎหมายดังกล่าวถือเป็นกฎหมายสารบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องปฏิบัติตาม และกำหนดให้ สตง. ต้องใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวว่ามีการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่

การตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินของ สตง. มี 2 ด้าน คือ ด้านการตรวจสอบบัญชีและรับรองรายงานการเงิน หรืองบการเงินของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะมีขั้นตอน คือ หากตรวจสอบแล้วไม่พบการทุจริต สตง. ก็จะรับรองรายงานการเงิน หรืองบการเงินของหน่วยงานนั้น ๆ หากพบการทุจริตก็จะส่งเรื่องให้สำนักตรวจสอบที่ตรวจสอบการทุจริตของ สตง. โดยเฉพาะตรวจสอบเพื่อหาผู้กระทำความผิด แล้วแจ้งสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการทางอาญาต่อไป และแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการทางวินัยและทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ที่ทุจริต หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ สตง. กำหนด จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาลงโทษทางปกครองกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะนำไปสู่คดีวินัยการคลังและงบประมาณ หรือคดีวินัยทางการเงินการคลังต่อศาลปกครองซึ่งมีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในปัจจุบัน

1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การจัดซื้อจัดจ้างเกิดขึ้นมาจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้กับประชาชน และจัดหาวัสดุและครุภัณฑ์เพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการ และเพื่อควบคุมให้มีการใช้จ่ายเงินในการดังกล่าวอย่างถูกต้อง ประหยัดและคุ้มค่า จึงต้องมีการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากไม่ควบคุมอาจเป็นที่มาของปัญหาการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยไม่ชอบ กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการสมัยแรก ๆ แยกการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุเป็น 2 ลักษณะตามหน่วยงานราชการ กล่าวคือ หากเป็นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาปี พ.ศ. 2560 จึงได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็น มาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับ มาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกำหนดการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ซึ่งตามมาตรา 4 ได้กำหนดให้ ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์กรมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยได้กำหนดวิธีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 11 ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น เว้นแต่

(1) กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ ทั้งนี้ ตามมาตรา 56 (1) (ค) หรือ (ฉ)

(2) กรณีที่มีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุโดยฉุกเฉินหรือเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด ทั้งนี้ ตามมาตรา 56 (2) (ข) (ง) หรือ (ฉ)

(3) กรณีที่เป็นงานจ้างที่ปรึกษาที่มีวงเงินค่าจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ทั้งนี้ ตามมาตรา 70 (3) (ข) หรือ (ฉ)

(4) กรณีที่เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติตามมาตรา 82 (3)

หลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่ง และการเปลี่ยนแปลงแผน ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 55 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มี คุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

(2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติ ตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้น มีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติ ตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง

มาตรา 56 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

(1) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) พัสคู้ที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อนหรือต้องผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือ โดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสคู้ที่อันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสคู้

(ง) เป็นพัสคู้ที่โดยลักษณะของการทำงาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชี้แจงเป็นการเฉพาะ

(จ) เป็นพัสคู้ที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการ โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(ฉ) เป็นพัสคู้ที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของหน่วยงานของรัฐหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

(ช) เป็นงานจ้างซ่อมพัสคู้ที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอหรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสคู้ที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) การจัดซื้อจัดจ้างพัสคู้ที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสคู้จากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัสคู้อื่นที่จะใช้ทดแทนได้

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัสคู้ที่นั้น โดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(จ) พัสตุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสตุที่เกี่ยวข้องกับพัสตุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสตุนั้น โดยมูลค่าของพัสตุที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสตุที่ได้ทำการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

(ฉ) เป็นพัสตุที่จะขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(ช) เป็นพัสตุที่เป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(ซ) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงตาม (1) (ช) หรือ (2) (ซ) ให้เป็นพัสตุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) ก็ได้ หากรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงตาม (2) (ซ) เป็นพัสตุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) แล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐจะทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสตุนั้นให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงตาม (2) (ซ) ก่อน

ในกรณีหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศหรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ จะทำการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจง โดยไม่ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนก็ได้

รัฐมนตรีอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดอื่นของการจัดซื้อจัดจ้างพัสตุตามวรรคหนึ่งเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ

มาตรา 69 งานจ้างที่ปรึกษาอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาทั่วไปที่มีคุณสมบัติ ตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

(2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติ ตรงตามเงื่อนไข ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีที่ปรึกษาที่มี คุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติ ตรงตาม เงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา

มาตรา 79 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาจกระทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป

(2) วิธีคัดเลือก

(3) วิธีเฉพาะเจาะจง

(4) วิธีประกวดแบบ

สดง. ต้องนำกฎหมายฉบับนี้มาใช้ในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ว่ามีการดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

งบประมาณแผ่นดิน คือ แผนการทางการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายที่กำหนดไว้ สำหรับดำเนินการตามโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ในช่วงเวลาปีหนึ่ง ๆ สำหรับวิธีการงบประมาณ หมายถึง กระบวนการที่เป็นลำดับ ขั้นตอนเกี่ยวกับการกำหนดแผนความต้องการในการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เริ่มตั้งแต่การทบทวนผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา การจัดทำกรอบวงเงินในระดับมหภาค เป้าหมายและ ทิศทางการพัฒนาประเทศ แหล่งที่มาของรายได้ รายได้ของรัฐบาล ประจำปี แผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล การเสนอขอ งบประมาณ รายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ไปจนถึงขั้นที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) แลลง รายงานการรับ จ่ายเงินประจำปีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ(รัฐสภา) เพื่อเสนอ รัฐสภาพิจารณาอนุมัติและตราเป็น พระราชบัญญัติประกาศเป็นกฎหมาย ใช้เป็นกรอบในการบริหารและติดตามประเมินผล งบประมาณรายจ่าย ประจำปี

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้มาโดยตลอด คือ พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ.2502 แต่ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการ ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561 โดยมีหลักการและสาระสำคัญที่ถูกปรับปรุง คือ “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรร งบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวใช้ บังคับกับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และ ส่วนท้องถิ่น ซึ่ง สดง. ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ แผ่นดินของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด โดยใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวด้วย”

กฎหมายวิธีการงบประมาณจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการดำเนินการด้าน งบประมาณแผ่นดินและการตรวจสอบรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

3) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นกฎหมายกำหนดหน้าที่ในการนำเงินรายได้ ของรัฐที่หน่วยงานจัดเก็บได้ เก็บเข้าในคลังกลางของรัฐเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในระดับชาติหรือ

ระดับรัฐบาล อันได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น แต่อย่างใด ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรคแรก กำหนดว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุม ให้ส่งเข้าบัญชีเงินคลัง บัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เลย”

กฎหมายวิธีการงบประมาณจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการดำเนินการด้านงบประมาณแผ่นดินและการตรวจสอบรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

กฎหมายดังกล่าวทั้งสี่ฉบับถือเป็นกฎหมายสารบัญญัติกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องปฏิบัติตาม และกำหนดให้ สตง.ต้องตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

2.6 กฎหมายท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีกฎหมายจัดตั้งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัจจุบันมี 4 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละรูปแบบมีการใช้จ่ายเพื่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นปกครอง ภายใต้งบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้และภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมดจะต้องส่งให้แก่แผ่นดินเพื่อแบ่งส่วนกลับมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 35 ของเงินได้ของท้องถิ่น

เงินงบประมาณที่ได้มานั้นท้องถิ่นจะนำไปใช้จ่ายเพื่อการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นจึงต้องถูกตรวจสอบโดย สตง.

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และได้กำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 (4) ให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้นโดยให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า

กฎหมายท้องถิ่น หมายถึง กฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการบริหารงานและในด้านการเงิน เกี่ยวข้องกับการเงินแผ่นดิน ท้องถิ่นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นท้องถิ่นมีรายได้มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เงินได้เหล่านี้ เมื่อจัดเก็บเงินได้แล้วสามารถเก็บไว้ใช้จ่ายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายกำหนด และมีเงินรายได้ส่วนแบ่งจากส่วนกลางจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า เพื่อให้ท้องถิ่นนำเงินมาใช้ในการบริหารปกครองในท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้ กฎหมายเหมือนกัน คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และได้ปรับปรุงแก้ไขเป็น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไขโดยรวบรวมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเป็นฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีหลักการและเหตุผล คือ “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว การจัดเก็บภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวและให้ใช้กฎหมายว่าด้วย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการจัดเก็บภาษีดังกล่าว”

กฎหมายต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดเก็บเงินรายได้ของท้องถิ่น นอกจากกฎหมายเหล่านี้ ยังมีกฎหมายกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เช่น

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเป็นการกำหนดวิธีการจัดเก็บและอัตราค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะมูลฝอย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเป็นการกำหนดอัตราภาษี การยื่นแบบแสดงรายการภาษี การประเมินภาษี การชำระภาษี การบังคับชำระภาษีค้าง การคืนเงินค่าภาษี อัตราเงินเพิ่ม และการอุทธรณ์ ตลอดจนบทกำหนดโทษ ซึ่งจะมีการกำหนดให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานะเศรษฐกิจปัจจุบัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

พระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหลักการและสาระสำคัญของกฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการควบคุมเกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกัน อัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ซึ่งจะมีการกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบแปลนการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือรื้อถอนอาคาร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บตามข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นฐานอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ และเป็นกฎหมายที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องใช้กฎหมายดังกล่าวในการตรวจสอบการจัดเก็บเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.7 กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) เกิดขึ้นมาเนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันติดอันดับโลกประเทศหนึ่ง ดังนั้นมาตรา 301 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี หน้าที่และอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ใต้วงข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และใต้วงวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยมาตรา 329 บัญญัติให้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมาตรา 331 บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการร้ายผิดปกติและการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการและกระบวนการใต้วงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ตลอดจนโทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการ โดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประกอบกับ มาตรา 302 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่มีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215 กำหนดให้ ปปช. เป็นองค์กรอิสระเป็นองค์กรอิสระตาม ให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล่าวหา และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561

นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป.ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการพ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงานป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กรหนึ่งในจำนวนนั้น ได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 (ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พ.ย. 2542) เป็นผลให้สำนักงานป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า “สำนักงานป.ป.ช.” ขึ้น

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2561 มาตรา 40 และมาตรา 41 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ โดยจะเห็นได้ว่า ได้กำหนดให้ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

และกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี มีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าช็อกกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุด ได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244 ได้กำหนดให้ในกรณีที่มิได้หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทราบ และดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และตามมาตรา 245 ได้กำหนดกรณีเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือ ร่วมกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วม เห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ปปช. เกี่ยวข้องกับสดง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่กล่าวข้างต้น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7 มาตรา 88 มาตรา 95 วรรคสอง กำหนดให้ สดง. ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดขอบเขตที่รับพิจารณาวินิจฉัยความผิด คือ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป และอาศัยข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบของ สดง. เพื่อเป็นพยานหลักฐาน

ในการนำไปดำเนินคดีต่อศาลและมีปัญหาในกระบวนการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับ สตง. เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไปไต่สวนเรื่องใหม่ และมีการดำเนินการล่าช้า ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับการลงโทษ และงบประมาณแผ่นดินที่เสียหายไม่ได้รับการชดเชย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับและทุกตำแหน่ง มีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมากจึงสมควรจะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, 2551, หน้า 2)

ดังนั้น เมื่อมีการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เมื่อปี 2555 จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ ซึ่งตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นส่วนราชการ ระดับกรม สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐจะปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ตามมาตรา 16 ได้บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 51 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวงหรือทบวง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ควบคุมดูแล และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน โดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า การตรากฎหมายดังกล่าวออกมาทำให้เห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐไม่ได้สังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้ว แต่ก็ยังขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แสดงให้เห็นได้ว่าก็ยังไม่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองอยู่นั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง พ.ศ. 2561 มาตรา 23 ได้กำหนดให้ ป.ป.ท. ต้องรับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาดำเนินการ และรับเรื่องจากพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 30 โดยมีขอบเขตที่รับพิจารณาวินิจฉัยความผิด คือ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้เคยกำหนดให้ สตง. ส่งเรื่องให้ ป.ป.ท. ดำเนินการได้โดยตรง ซึ่งปัจจุบันยังคงมีคดีที่ดำเนินการอยู่ในชั้นศาล ซึ่งมักเป็นคดีที่ใกล้ชิด ขาดอายุความ โดยเป็นผลจากการที่ ป.ป.ท. ต้องไปดำเนินการไต่สวนใหม่ ทั้ง ๆ ที่ สตง. ได้ส่ง ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบของ สตง. เพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการนำไปดำเนินคดีได้ ซึ่งทำให้มีปัญหากระบวนการทำงานซ้ำซ้อนกับ สตง. และมีการดำเนินการล่าช้าทำให้ผู้กระทำผิด ไม่ได้รับการลงโทษ และงบประมาณแผ่นดินที่เสียหายไม่ได้รับการชดเชยเช่นเดียวกับการปฏิบัติ ของ ป.ป.ช.

นอกจากนี้ มาตรา 58/3 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. พบว่าการดำเนิน โครงการใดมีการกำหนดวงเงินสูงเกินที่เป็นจริงหรือไม่คุ้มค่า ให้แจ้งให้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า ป.ป.ท. สามารถส่งเรื่องกรณีการดำเนินการ โครงการที่ใช้วงเงินงบประมาณสูงเกินจริงและไม่คุ้มค่าให้ สตง. ดำเนินการได้ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า อาจเกิดปัญหาตามมาอีกในกรณีที่มีการกระทำความผิดใน การใช้เงินงบประมาณโดยมิชอบ สตง. ก็ต้องส่งเรื่องต่อไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการอีก ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการอีก ก็ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการและทำให้เรื่องกว่าจะถึง ชั้นศาลก็อาจทำให้เรื่องขาดอายุความได้

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวว่า หากมีกรณีการ ดำเนินการ โครงการที่ใช้วงเงินงบประมาณสูงเกินจริงและไม่คุ้มค่า หรือมีการไม่ใช้ประโยชน์ ทรัพย์สิน ควรให้ สตง. ดำเนินการในกรณีดังกล่าวได้ถึงชั้นฟ้องศาลหรือเป็นศาลตัดสินเองได้

ตามกฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า การดำเนินการในกระบวนการตรวจสอบ ใต้สวน ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่าง สตง. ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. และการวางรูปคดีของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการเงินและบัญชี อาจทำให้ผู้กระทำผิดไม่ได้รับการลงโทษ หรือศาลยกฟ้อง และงบประมาณแผ่นดินที่เสียหายไม่ได้รับการชดเชย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมีผู้ให้สัมภาษณ์จาก ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. ให้ความเห็นว่าในกรณีดังกล่าวว่า ควรให้ สตง.ดำเนินการฟ้องคดีเองต่อศาลหรือจัดตั้งเป็นศาลเพื่อตัดสินคดีที่ สตง.ตรวจสอบได้เลย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หลังการเลือกตั้งเดือนกรกฎาคม 2554 ความขัดแย้งทางการเมืองยังไม่หมดไปในที่สุด มีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เห็นว่าปัญหา ทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญของชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพ.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 เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบประธานศาลฎีกาได้ออก ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และ ในระหว่างที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาคยังจัดตั้งและเปิดทำการไม่ครบ ศาลอาญาคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้ออกแนวทางปฏิบัติราชการระหว่างศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบกลางกับศาลชั้นต้น เพื่อให้คดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบมีแนวทางปฏิบัติ และเป็นมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน “ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ศาลอาญาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค

2.8 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528

ภาษีอากรเป็นภาษีที่จัดเก็บจากรายได้ของประชาชน แต่ก็จะมีการหลีกเลี่ยงหรือใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียน้อยลงไป และโดยลักษณะของการจัดเก็บ การตรวจสอบ และการยื่นเสนอก็เป็นเทคนิคเฉพาะ เพราะฉะนั้นเวลามีเรื่องพิพาทกันขึ้นมาจำเป็นต้องใช้องค์กรศาลที่มีความเฉพาะพิจารณาคดี จึงได้มีการจัดตั้งศาลภาษีอากร และมีวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร การนำเอา พระราชบัญญัติฉบับนี้มาวิเคราะห์ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าในกรณีที่มีการใช้หน้าที่และอำนาจ

เป็นการใช้เทคนิค ที่ไม่ได้เป็นการทั่วไปแล้วบางครั้งเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นมาจะอาศัยศาลยุติธรรม ย่อมไม่เพียงพอ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะในเรื่องภาษีอากรหรือการใช้เงินแผ่นดิน แต่ยังคงหมายความว่าถึงกรณีข้อพิพาทเฉพาะอื่น ๆ เช่น ทรัพย์สินทางปัญญา เด็ก แรงงาน ศาลจึงได้จัดตั้งเป็น ศาลชำนาญพิเศษขึ้นมา

ศาลภาษีอากรเป็นศาลยุติธรรมชั้นต้นตามพระธรรมนูญแบ่งออกเป็นศาลภาษีอากรกลาง และศาลภาษีอากรจังหวัด โดยศาลภาษีอากรกลาง มีเขตอำนาจในพื้นที่ จังหวัดกรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนครพนธ์ และจังหวัดปทุมธานี ส่วนศาลภาษีอากรจังหวัดนั้นยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น แต่ขณะที่ในระหว่างที่ศาลภาษีอากรจังหวัดยังไม่ได้ กำหนด และยังไม่มีการเปิดทำการ ในท้องที่ใด ให้ผู้ที่มีความประสงค์จะยื่นคำฟ้องต่อศาลในคดีที่มี ข้อพิพาทเกี่ยวกับการภาษีอากร เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ก็สามารถที่จะดำเนินการยื่นคำฟ้องต่อ ศาลภาษีอากรกลาง หรือจะยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ก็ได้ เว้นแต่คดี ที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ที่เกิดขึ้นภายในเขตอำนาจศาลภาษีอากรกลางที่เกิดขึ้นในเขต กรุงเทพมหานคร จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนครพนธ์ และจังหวัดปทุมธานี ก็สามารถที่จะต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลภาษีอากรกลางเท่านั้น อนึ่งศาลภาษีอากร กลาง อาจจะให้ศาลจังหวัดแห่งท้องที่ซึ่งโจทก์ยื่นคำขอไว้หรือศาลจังหวัดอื่นใดดำเนินการกระบวนการ พิเคราะห์ได้อันมิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีได้ในขณะนี้เช่นนี้ศาลจังหวัดนำวิธี พิเคราะห์ศาลภาษีอากรมาใช้บังคับแก่การดำเนินการกระบวนการพิเคราะห์คดีในศาลนั้น

ศาลภาษีอากรกลางจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดี ภาษีอากร พ.ศ. 2528 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ก็คือ โดยที่คดีภาษีอากรเป็นคดีที่มีลักษณะ พิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งโดยทั่วไปเพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับภาครัฐอันเนื่องมาจาก การประเมินและการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งหากได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความ เข้าใจในปัญหาทางด้านภาษีอากร โดยเฉพาะก็จะทำให้การคดีภาษีอากรเป็นไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น จึงสมควรจัดตั้งศาลภาษีอากรขึ้นเพื่อพิจารณาคดีภาษีอากร โดยมีวิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ ซึ่งมีการ ยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบางอย่าง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

การจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มีจำนวนทั้งสิ้น 33 มาตรา ประกอบด้วย หมวด 1 ศาลภาษีอากร หมวด 2 ผู้พิพากษาในศาลภาษีอากร หมวด 3 วิธีพิจารณาคดี ภาษีอากร หมวด 4 การอุทธรณ์และบทเฉพาะกาล

อย่างไรก็ตามแม้ในปัจจุบันจะมีศาลชำนาญพิเศษที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงกับการเงิน แผ่นดิน คือ ศาลภาษีอากรซึ่งมีขอบเขตหน้าที่และอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการไม่ชำระภาษีอากร

หรือชำระไม่ถูกต้องของเอกชนแต่ศาลภาษีอากรก็ไม่สามารถนำมาใช้กับคดีของ สตง. ที่เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานราชการ เพราะคดีที่เกี่ยวกับการตรวจสอบของ สตง. เป็นคดีของส่วนราชการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการกับเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน

ศาลภาษีอากรอยู่ในสังกัดศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีภาษีอากรเป็นคดีแพ่งที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับภาครัฐ มิใช่กรณีของหน่วยงานรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องอยู่ในขอบเขตหน้าที่และอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ลักษณะเฉพาะของศาลภาษีอากรนั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ของประชาชน ส่วนขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของ สตง. นั้นเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้เงินแผ่นดิน จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศาลภาษีอากร การที่การวิจัยได้นำเอารูปแบบศาลภาษีอากรมาวิเคราะห์ ก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าข้อพิพาทบางประเภทเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะจึงเป็นที่มาของการจัดตั้งศาลเฉพาะ ดังเช่นศาลภาษีอากร จึงเป็นแบบอย่างในเชิงแนวคิดของวิจัยนี้ที่เห็นว่า ปัญหาที่ได้มาจากการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อจะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่รัฐนั้นถือว่าเป็นการกระทำที่ต้องใช้เทคนิคเฉพาะในการทุจริต ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีศาลเฉพาะดังเช่นศาลภาษีอากรในการพิจารณาวินิจฉัยความผิด

2.9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองเป็นศาลที่ตั้งขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญ โดยแยกออกมาจากศาลยุติธรรมและให้ป็นองค์กรอิสระในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง จากผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 กำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และกำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งอำนาจของศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้ง ต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากศาลอื่นของศาลปกครอง คือ หลักเกณฑ์สำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ การใช้ระบบไต่สวน ในขณะที่ศาลยุติธรรมและศาลอื่นใช้ระบบกล่าวหา การใช้ระบบไต่สวน ผู้พิพากษาจะมีบทบาทสำคัญในการสอบสวน และแสวงหาข้อเท็จจริงโดยผู้พิพากษามีอำนาจในการพิสูจน์หาข้อเท็จจริงได้เอง รวมทั้งศาลมีอำนาจที่จะดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานเองได้ ถึงแม้ว่าพยานของฝ่ายโจทก์นั้นจะยังไม่เพียงพอหรือพยานหลักฐานที่มาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนไม่ได้ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย

ลักษณะเฉพาะของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ระบบการรวบรวมและตรวจสอบข้อเท็จจริงแห่งคดีของศาลปกครองเป็นไปตามระบบไต่สวนโดยมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ ตามที่เห็นสมควร โดยต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตน ตามความเหมาะสมแก่กรณี แต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล (มาตรา 55 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ประเภทคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีปกครองเป็นคดีที่มีวิธีพิจารณาเป็นของตนเอง โดยเฉพาะวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกได้จากวิธีพิจารณาคดีอาญาและวิธีพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญแก่ตุลาการผู้แถลงคดีควบคู่กับความเป็นอิสระในการชี้ขาดขององค์คณะตุลาการ เป็นต้น ดังนั้น ในการวินิจฉัยคดีปกครองแต่ละคดีจึงมีความเห็นชี้ขาด 2 ความเห็นควบคู่กันเสมอ

ความเกี่ยวพันของ สตง. ป.ป.ช. ป.ป.ท. กับศาลปกครอง

การตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินของ สตง. มี 2 ประเด็น คือ การตรวจสอบบัญชีหรือรับรองรายงานการเงิน และงบการเงินของหน่วยงานของรัฐ และการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะนำไปสู่คดีวินัยการคลังและงบประมาณ หรือคดีวินัยทางการเงินการคลังในปัจจุบันได้

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ สตง. ประเมินความเสี่ยงของหน่วยงานของรัฐและเข้าตรวจสอบโดยการสุ่มตรวจสอบ และรับรองรายงานการเงิน และงบการเงินของหน่วยงานของรัฐ หากพบการกระทำผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ส่งเรื่อง ไปให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดของผู้กระทำความผิด หรือพนักงานไต่สวนของ ป.ป.ช. กับ ป.ป.ท. เพื่อ

ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่มีส่วนในการพิจารณา ลงโทษผู้กระทำความผิดแต่ประการใด ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจได้รับโทษทางอาญา ทางแพ่ง หรือทาง วินัยนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาวินิจฉัยผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดหรือองค์กรตาม กระบวนการยุติธรรม เช่น ป.ป.ช. กับ ป.ป.ท. และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ การปฏิบัติ หน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นเพียงหน่วยงานตรวจสอบ โดยปราศจากอำนาจ ลงโทษผู้กระทำ ความผิดโดยตรง จึงเป็นเหตุให้หน่วยรับตรวจขาดความเข้มงวดต่อกระบวนการ ตรวจสอบการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้เกิดแนวคิดในการจัดตั้ง คณะกรรมการที่จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยในกระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้น โดยนำรูปแบบมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อพิจารณา ความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิด

ในการพิจารณาและดำเนินการตรวจสอบตลอดจนสั่งลงโทษเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงิน การคลังเป็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งคณะกรรมการ ในอดีตพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีวินัย ทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น เพื่อให้คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ต่อไป ตามมาตรา 15 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิด วินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 253 บัญญัติว่า “...ให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ผู้ถูกวินัยลงโทษมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ดังนั้น เมื่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ถูกวินัยลงโทษมี สิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการ ลงโทษปรับทางปกครอง เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเกี่ยวข้องกับ สตง.

การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครอง

เมื่อคดีวินัยการคลังและการงบประมาณที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมีมากขึ้น ศาลปกครองจึงได้ดำเนินการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้น โดยเปิดทำการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558 ในศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ทุกแห่ง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยและการงบประมาณ โดยเฉพาะ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกวินัยจนชี้ขาดว่า กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ต้องรับโทษปรับทางปกครอง หมายถึง โทษปรับโดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนด หากมีความเห็นว่าคนไม่ได้รับความเป็นธรรมสามารถอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณได้ โดยแผนกคดีดังกล่าวจะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ โดยเฉพาะ

“คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใดที่เกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อกั้นผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย

“วินัยทางการคลัง” คือ พฤติกรรมตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งคณะกรรมการในอดีตพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น

“งบประมาณแผ่นดิน” หรือ “เงินแผ่นดิน” ตามร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลัง พ.ศ. หมายความว่า เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน และเงินนอกงบประมาณ และให้หมายความรวมถึงเงินคงคลังด้วย

คำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังจะมีโทษทางปกครอง ซึ่งถ้าผู้ต้องโทษทางวินัยการเงินการคลังไม่เห็นด้วยจึงจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการเงินการคลังและงบประมาณ เหตุผลที่ศาลปกครองตั้งแผนกนี้เพราะต้องการให้มีความเฉพาะตามลักษณะคำสั่งทางปกครองว่าด้วยการเงินการคลัง โดยจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในการพิจารณาไม่เหมือนคำสั่งทางปกครองอื่น ๆ ทั่ว ๆ ไป ตรงนี้ศาลปกครองจึงจำเป็นต้องตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้น

ปัจจุบันข้อมูลคดีที่ค้างการพิจารณาของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ตั้งแต่เปิดทำการถึง 15 กุมภาพันธ์ 2564 ของศาลปกครองชั้นต้น แผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณ มีจำนวน 1 เรื่องแล้วเสร็จ จำนวน 47 เรื่อง ส่วนของศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีวินัยการคลังและงบประมาณ มีจำนวน 34 เรื่อง แล้วเสร็จ จำนวน 8 เรื่อง

ลักษณะประเภทความผิดคดีวินัยการคลังและงบประมาณ จะถูกกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครองแต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครอง กรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และบัญญัติหลักการสำคัญในการให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ซึ่งปัจจุบันจะมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้กรณีการตรวจสอบพบการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางวินัยและทางละเมิดกับข้าราชการ หากหัวหน้าหน่วยงานราชการไม่ดำเนินการแจ้งผลให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามเวลาที่ระเบียบกำหนด จะถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาลงโทษทางปกครองได้

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงโทษในความผิดเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 98 ว่า “โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) คำหนิ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษทางปกครองจะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น”

แต่คดีดังกล่าว ปัจจุบันยังไม่มีการฟ้องไปที่ศาลปกครองเลยแม้แต่คดีเดียว แต่อย่างไรก็ตามพิจารณาโทษทางปกครองก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการช่วยเหลือกันในหน่วยงานนั้น ๆ ที่ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษทางวินัย และไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดได้

ความแตกต่างระหว่างคดีทางบัญชีกับคดีวินัยการคลังและงบประมาณ

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดินของ สตง. มี 2 ประเด็น คือ การตรวจสอบบัญชีหรือรับรองรายงานการเงิน และงบการเงินของหน่วยงานของรัฐ และการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งจะนำไปสู่คดีวินัยการคลังและงบประมาณ หรือคดีวินัยทางการเงินการคลังในปัจจุบันได้

กรณีมีการทุจริตเงินขาดบัญชี ทำให้ทางราชการเสียหาย และมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หาก สตง. ตรวจสอบพบการทุจริตดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ต้องส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. ดำเนินการต่อไป ซึ่ง ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนและส่งฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และลักษณะความผิดทางบัญชี เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ เอาไปโดยผิดกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่บัญชียกยอกเงินงบประมาณ โดยการเบิกเงินออกมาและทุจริตเอาไปเป็นการส่วนตัวหรือนำไปให้ผู้อื่น หรือเอาเงินไปโดยใช้กลอุบาย เป็นการซื้อวัสดุหรือครุภัณฑ์ แต่ไม่มีของหรือซื้อวัสดุหรือครุภัณฑ์ที่ใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ ตามมาตรา 147 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ทรัพย์หรือเอกสารซึ่งตนมีหน้าที่ปกครองรักษาเสียหาย ตามมาตรา 158 ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร ตามมาตรา 161 เช่น การปลอมใบเสร็จรับเงิน และ มาตรา 264 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ ตามมาตรา 162 เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินในใบเสร็จรับเงินให้น้อยกว่าจำนวนเงินที่ได้รับชำระ ความผิดฐาน

เจ้าพนักงานเรียกเก็บเงินหรือภาษีอากรโดยทุจริต ตามมาตรา 154 ความผิดฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 341 ความผิดฐานขี้โกง ตามมาตรา 352 ซึ่งการทุจริตในเรื่องดังกล่าวในการตรวจเงินแผ่นดินต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะหรือผู้ที่มีความรู้ทางด้านการบัญชีถึงจะตรวจสอบได้ เนื่องจากมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการลงบัญชีรายรับรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะ และมีบัญชีหลายประเภทที่ต้องตรวจสอบ จากที่ผ่านมาพบปรากฏว่ามีการทุจริต โดยเฉพาะกรณีเงินขาดบัญชีพบที่มีความเสียหายเป็นจำนวนมาก

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักการให้รายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศได้มีการตรวจสอบและแสดงถึงความโปร่งใสและให้มีการแสดงความเห็นอย่างไม่มีเงื่อนไขทั้งหมด เป็นการกำชับว่ารายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐถูกต้องไม่มีปัญหาการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง เพื่อรวมเป็นงบการเงินของประเทศทั้งหมด โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบ

ดังนั้น การตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐทั่วประเทศจึงเป็นหน้าที่และอำนาจที่สำคัญของ สตง. เหมือนกับศาลบัญชีฝรั่งเศสที่กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลบัญชีเป็นผู้ช่วยรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล โดยตรวจสอบการใช้งบประมาณตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณในระบบประกันสังคมและงบประมาณที่ใช้ในนโยบายสาธารณะด้านอื่น โดยศาลบัญชีต้องจัดทำรายงานในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบถึงการงบประมาณและการคลังของรัฐ”

กรณีมีการทุจริตเงินขาดบัญชี สตง. ตรวจสอบพบส่ง ป.ป.ช. จะมีการแตกต่างกัน คือ ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง อาจมีได้ส่ง ป.ป.ช. ทุกกรณี จะส่ง ป.ป.ช. เฉพาะกรณีที่มีการทุจริตทำให้ทางราชการเสียหาย และมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หากเป็นการทำไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะไม่ต้องส่ง ป.ป.ช. ส่วนกรณีการบัญชี ซึ่งมีความสำคัญ เนื่องจากนำไปสู่การทุจริต กฎหมายจึงกำหนดให้ส่งเรื่องไปที่ ป.ป.ช. ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ตรวจสอบแล้วมีมูลจริง ป.ป.ช. จึงส่งฟ้องในชั้นตอนที่ ป.ป.ช. ฟ้องที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งการทุจริตมีหลายประเภทในกรณีการทุจริตในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะที่จะตรวจสอบได้ จึงเห็นว่าจะมีศาลเฉพาะขึ้นมา เพื่อให้จะให้แยกออกจากคดีอาญาแผ่นดินทั่วไป และเมื่อการวิจัยมีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลบัญชีเป็นการเฉพาะจึงเป็นปัญหาว่าควรจะเป็นศาลสังกัดศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันศาลปกครองมีการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณแล้ว เพียงแต่ไม่ครอบคลุมถึงศาลบัญชีตามแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเด็นนี้เมื่อสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรสัมภาษณ์ที่เป็นผู้พิพากษา นักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่

ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทุจริต มีความเห็นว่า หากให้ศาลบัญชีที่จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต้นแบบเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตด้วยก็น่าจะเป็นการดี เนื่องจากจะมีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี และเพื่อลดภาระของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. และควรจะเป็นศาลในศาลยุติธรรม

3. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าว ทำให้เกิดระบบการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในระดับชาติหลายประเทศเห็นว่า องค์กรที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการเงินสาธารณะของฝ่ายบริหารนั้น ควรเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปด้วยความอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากหากปล่อยให้องค์กรฝ่ายบริหารตรวจสอบกันเองก็จะมีขาดหลักประกันความอิสระและเป็นกลาง และการตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหารก็ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของการตรวจเงินแผ่นดิน และอาจส่งผลให้เกิดการทุจริตในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้หลายประเทศในโลกจึงได้ จัดตั้ง “องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institution : SAI)” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร หน่วยรับตรวจ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยเฉพาะ แทนที่จะปล่อยให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นขององค์กรฝ่ายบริหารและรัฐสภา

การตรวจเงินแผ่นดินสมัยใหม่มีความจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดองค์กร International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 195 ประเทศ สำหรับประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของ INTOSAI ปี พ.ศ. 2499 INTOSAI จะจัดให้มีการประชุมประเทศสมาชิกทุก ๆ 3 ปี โดยการประชุมครั้งแรกจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2496 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา แต่การประชุมครั้งที่สำคัญที่สุด คือ การประชุมสมัชชาครั้งที่ 9 เมื่อปี พ.ศ. 2520 ค.ศ. 1977 ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู

การประชุมในครั้งนั้นมีส่วนสำคัญโดยผลักดันให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเน้นวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าเงินของรัฐได้ถูกใช้จ่ายไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพในการบริหารการเงินมากน้อยเพียงใด มีทั้งวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบจะประสบผลสำเร็จได้ก็ด้วยอาศัยการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบที่ดีของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (Supreme Audit Institution: SAI) เงินแผ่นดิน ถือเป็นสิ่งจำเป็นต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศ

ผลของการประชุมในครั้งนั้น ได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินหรือ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts

3.1 ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, ค.ศ. 1977)

ปฏิญญานี้ มี 7 เรื่อง 25 หมวด เรื่องที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการตรวจสอบในยุคต่อมา คือ เรื่องความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถือว่าความเป็นอิสระ ควรเป็นข้อกำหนดอย่างหนึ่งในรัฐธรรมนูญหรือกรณีการรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนและรัฐธรรมนูญควรมีข้อบัญญัติกำหนดให้อำนาจแก่สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ในการรายงานประจำปีอย่างเป็นอิสระต่อรัฐสภา โดยในรายงานประจำปีต้องครอบคลุมผลการปฏิบัติงานทุกด้านของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่ในกรณีที่เรื่องหรือประเด็นตรวจพบ ควรแก่การรักษาเป็นความลับ นอกจากนี้ในด้านอำนาจตรวจสอบของสถาบัน ได้กล่าวถึง ความจำเป็นของการตรวจสอบสัญญาและงานโยธา Public Works audit ที่ควรได้รับการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนเพราะเป็นงานที่ใช้เงินงบประมาณของประเทศสูงมาก เป็นต้น

3.2 INTOSAI Principle 50 (Principle of Jurisdictional Activities of SAIs, 2019) (พ.ศ. 2562)

INTOSAI Principle 50 คือ หลักการพื้นฐานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยความผิด สถาบันการตรวจสอบสูงสุด หรือ SAIs ที่มีอำนาจ หน้าที่ ดังนี้

1) การวินิจฉัยความผิด

สามารถวินิจฉัยความผิดของผู้บริหารได้ เมื่อตรวจพบความผิดปกติหรือเมื่อมีบุคคลอื่นแจ้งว่าพบความผิดปกติเกิดขึ้นในการใช้เงิน ปัญหาการบริหารจัดการเงินงบประมาณมักจะเกิดขึ้นพร้อมกับความผิดปกติเกี่ยวกับข้อกำหนดทางกฎหมาย หรือ กวาระเบียบเฉพาะอันเกี่ยวข้องกับกับการบริหารจัดการ ดังนั้น ข้อสังเกตในรายงานการตรวจสอบงบการเงิน การดำเนินงาน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดขององค์กรรัฐนั้น สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถนำเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายที่เหมาะสมและรวดเร็วได้ภายในกรอบของอำนาจในการวินิจฉัยความผิด โดยไม่จำเป็นต้องรายงานศาลแพ่ง หรือศาลอาญา

2) มาตรฐานและแนวทางอย่างมืออาชีพ

มีความสำคัญสำหรับความน่าเชื่อถือ คุณภาพ ความเป็นมืออาชีพของการตรวจสอบภาครัฐ กรอบมาตรฐานวิชาชีพใหม่ขององค์การระหว่างประเทศแห่งสถาบันการตรวจสอบสูงสุด “INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)” ที่พัฒนาขึ้น โดยองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (INTOSAD) มุ่งเน้นเพื่อพัฒนาการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ

และมีประสิทธิภาพและสนับสนุนให้สมาชิก INTOSAI พัฒนาวិธีการของตนเองอย่างมืออาชีพ สอดคล้องกับบทบัญญัติของตนเอง กฎหมายและระเบียบนานาชาติ

3) การวินิจฉัยความผิดทั่วไป

ความสามารถดังกล่าวประกอบด้วยอำนาจของ SAIs ในการวินิจฉัยความผิด ทั้งโดยรวมหรือโดยอาศัยองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่ง อำนาจดังกล่าวทำให้ SAIs มีอำนาจในการให้การวินิจฉัยผ่านขั้นตอนที่เป็นอิสระและขัดแย้ง คำวินิจฉัยนั้นสามารถอ้างสิทธิ์ตามกฎหมายได้หรือเป็นการผูกพันหรือสามารถใช้กำหนดบทลงโทษได้และมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

4) การวินิจฉัยความผิดแก่ผู้บริหารจัดการกองทุนสาธารณะและที่เกี่ยวข้อง

SAIs จะวินิจฉัยความผิดอันเนื่องมาจากความผิดปกติ และการบริหารจัดการอย่างไม่ถูกต้อง ซึ่งเกิดจากผู้บริหารจัดการเงินงบประมาณหรือผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีหน้าที่ดังกล่าว ตามกฎหมาย และระบุอยู่ในรายงานการตรวจสอบงบการเงิน การดำเนินงาน และการตรวจสอบ การปฏิบัติตามข้อกำหนด ที่ถูกร่างขึ้นโดย SAIs หรือได้รับการร้องเรียนจากบุคคลอื่น

5) การวินิจฉัยบัญชี

ในการวินิจฉัยความผิดของ SAIs มี SAIs บางประเทศต้องสอบสวนนักบัญชี และ/หรือ บุคคลอื่นใดตามกฎหมาย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบัญชีที่บุคคลดังกล่าวเก็บไว้และส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ การวินิจฉัยดังกล่าวสามารถลงโทษทั้งด้านเงินและด้านส่วนตัวกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เมื่อตรวจพบความผิดปกติเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินและการบริหารรายได้ของรัฐบาล

6) บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสามารถในการวินิจฉัยความผิดของ SAIs

บุคคลตามกฎหมาย เป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสามารถในการวินิจฉัยความผิดของ SAIs เนื่องด้วยหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รายละเอียดได้จากบทที่ 2

7) หลักพื้นฐานทางกฎหมายของระบบการรับผิดชอบ

เพื่อให้ SAIs สามารถดำเนินการวินิจฉัยความผิดได้ จึงต้องมีการสร้างกรอบทางกฎหมาย ซึ่งระบุ ภารกิจ ขอบเขต อำนาจ และขั้นตอนของหน่วยงาน ระบุถึงระบบการรับผิดชอบของบุคคลแต่ละประเภทตามกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ของ SAIs ต้องปฏิบัติงานภายใต้กรอบของบรรทัดฐานการรับผิดชอบ หลักการดังกล่าวเชื่อมโยงอำนาจในการวินิจฉัยความผิดของ SAIs ซึ่งพิจารณาว่าการตรวจสอบไม่ได้อยู่ในขอบเขตการรับผิดชอบของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ รายละเอียดได้จากบทที่ 2

8) ความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ SAI ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิด

สมาชิกของ SAI ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยความผิด ควรจะได้รับประโยชน์จากการรับรองที่ระบุตามกฎหมาย ซึ่งรับรองความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ SAI ต่อการวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

9) อิสระในการเข้าถึงข้อมูล

SAI ควรจะมีอำนาจหรือมีสิทธิตามกฎหมายในการรับรองการเข้าถึงข้อมูลของ SAI เพราะความสำคัญอย่างมากขององค์ประกอบซึ่งเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจความผิด ขั้นตอนการวินิจฉัยความผิดที่เหมาะสมของ SAI จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายซึ่งรับรองการเข้าถึงข้อมูลที่มีประโยชน์ทุกประเภทของเจ้าหน้าที่ SAI รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

10) อายุความ

ข้อมูลที่ผิดปกติน่าจะไปฟ้องร้องหรือลงโทษได้ก่อนวันหมดอายุความ นับจากวันที่กระทำความผิดหรือถูกตัดสินว่ามีความผิด รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

11) การอุทธรณ์และการทำให้คำตัดสินเป็นโมฆะ

การวินิจฉัยความผิดใด ๆ ของ SAI ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน เพื่อให้สามารถถูกคัดค้าน และถูกพิจารณาความใหม่ได้ และสามารถที่จะถูกอุทธรณ์หรือทำให้เป็นโมฆะได้ โดยสอดคล้องกับกฎหมาย รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

12) หลักการทั่วไปของการวินิจฉัยความผิด: กฎหมายภายในและองค์กรภายในของ SAI

เพื่อให้สามารถดำเนินการวินิจฉัยความผิดได้ SAI ต้องใช้กฎหมายภายในและองค์กรภายในอย่างเหมาะสม รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

13) การวินิจฉัยและการตัดสินอย่างเป็นกลาง

ความเป็นกลางของกระบวนการวินิจฉัยความผิดได้รับการรับรองโดยข้อบังคับที่ควบคุม SAI ที่มีอำนาจในการตัดสินใจความผิด และขั้นตอนที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

14) ประสิทธิภาพของการวินิจฉัยความผิด

SAI ต้องรับรองว่าการดำเนินการวินิจฉัยความผิดจะนำไปสู่คำวินิจฉัยที่โปร่งใสและมีการแจ้งแก่สาธารณะชน และการลงโทษในการรับผิดชอบของบุคคลก็ต้องมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

15) การลงโทษในความผิดเดียวกัน

บุคคลตามกฎหมาย ไม่สามารถถูกลงโทษจากความผิดแบบเดียวกันในหลายข้อหาที่มีลักษณะเดียวกันได้ แต่บุคคลสามารถถูกลงโทษจากความผิดเดียวกันในข้อหาที่แตกต่างกันได้ รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

4. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

การตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศอย่างมากจึงมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน ซึ่งการวิจัยได้นำเอารูปแบบการตรวจสอบของต่างประเทศ 3 ประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐตุรกี ซึ่งประเทศที่นำมาวิเคราะห์นั้นมุ่งเน้นเฉพาะประเทศที่มีองค์กรตรวจสอบในรูปแบบขององค์กรตุลาการ เนื่องจาก รูปแบบขององค์กรตรวจสอบมี 4 รูปแบบ คือรูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบผสม (Hybrid) คือรูปแบบบุคคลคนเดียว และรูปแบบคณะกรรมการ และรูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) หรือ Court ประเทศไทยได้นำเอารูปแบบบุคคลคนเดียว รูปแบบคณะกรรมการ และรูปแบบผสม เป็นผู้นำองค์กร มาใช้แล้ว แต่ก็พบว่าไม่สามารถจะช่วยให้ปัญหาการทุจริตการใช้จ่ายเงินแผ่นดินลดน้อยลงไปได้ ดังนั้นการวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะนำเอารูปแบบขององค์กรตุลาการมาใช้ โดยนำเอาแนวทางของประเทศที่มีองค์กรตรวจสอบรูปแบบตุลาการ ดังนี้

4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะดำเนินการในรูปแบบของศาลบัญชีและศาลวินัยงบประมาณและการคลัง เป็นการควบคุมตรวจสอบการรับจ่ายเงินของประเทศโดยองค์กรตุลาการ 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

หน้าที่และอำนาจของศาลบัญชี

แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ประเภทที่ 1 คือ อำนาจการควบคุมทางตุลาการในการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสาธารณะที่จัดทำโดยเจ้าพนักงานบัญชี (ผู้จ่าย les comptables) และประเภทที่ 2 คือ อำนาจการควบคุมตรวจสอบทางบริหาร โดยควบคุมประสิทธิภาพการทำงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (les ordonnateurs) รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

วิธีพิจารณาคดีในศาลบัญชี

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

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

2) ในทางกลับกัน หากพนักงานอัยการมีความเห็นว่า น่าจะมีข้อผิดพลาดในการจัดทำบัญชี ก็จะจัดทำความเห็นเสนอต่อศาล โดยชี้แจงว่า การจัดทำบัญชีดังกล่าวน่าจะไม่ถูกต้องอย่างไร ในกรณีนี้การพิจารณาคดีต้องเป็นไปตามหลักการฟังความสองฝ่าย และเปิดโอกาสให้ทั้งเจ้าพนักงานบัญชีและผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่ถูกกล่าวหาได้รับทราบถึงข้อเท็จจริงและได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตน และต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ยกเว้นกรณีที่อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคมหรืออาจสร้างความเสียหายแก่ความลับของทางราชการ ศาลจะให้มีการนั่งพิจารณาคดีโดยลับก็ได้ การพิพากษาคดีในกรณีดังกล่าวต้องกระทำโดยองค์คณะ ซึ่งไม่อนุญาตให้พนักงานอัยการและตุลาการเจ้าของสำนวนเข้าร่วมการประชุมองค์คณะที่พิจารณาพิพากษา ซึ่งในวิธีพิจารณาคดีของศาลทางการคลังแต่ละคดีจะมีตุลาการระดับ auditeurs 1 นาย ได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อรับผิดชอบการแสวงหาข้อเท็จจริง

จัดทำสรุปข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาพิพากษาและตุลาการนายนี้ จะไม่ใช่ตุลาการในองค์คณะผู้พิพากษาคดีดังกล่าว และจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมในการประชุมของคณะเพื่อการพิจารณาพิพากษาคดีที่ตนเป็นเจ้าของสำนวนด้วย

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

โครงสร้างของศาลบัญชี

องค์ประกอบและการบริหารงานภายในศาลบัญชีมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างออกไปจากองค์กรตุลาการอื่น ๆ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีบุคลากรและการแบ่งแยกออกเป็นองค์คณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ตำแหน่งตุลาการศาลบัญชี

ตำแหน่งตุลาการศาลบัญชีประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี (le Premier President) 1 ท่าน ตุลาการหัวหน้าคณะศาลบัญชี (les Presidents de chambres) ตุลาการระดับ Conseiller-Maitre ตุลาการระดับ Conseiller-Referendaire และตุลาการระดับ Auditeur รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

สำหรับตำแหน่งประธานศาลบัญชี ตุลาการหัวหน้าคณะศาลบัญชี และตุลาการระดับ conseiller-Maitre ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา ซึ่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และนายกรัฐมนตรีลงนามร่วมกันสำหรับตุลาการท่านอื่น ๆ ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกา ลงนามโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนตุลาการระดับ auditeur นั้น มีที่มาจากข้าราชการระดับสูงที่จบการศึกษาจากสถาบันการบริหารราชการแผ่นดินแห่งชาติ

ศาลบัญชีมีแผนกอัยการประจำศาลบัญชีซึ่งจะประกอบด้วยอัยการประจำศาลบัญชี 1 ท่านและพนักงานอัยการระดับ Avocat général จำนวนหนึ่ง พนักงานอัยการประจำศาลบัญชีนั้นทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐโดยการช่วยตีความกฎหมายต่าง ๆ ช่วยสนับสนุนข้อมูลแก่ตุลาการในการพิพากษาคดีและจัดทำความเห็น แต่ไม่ได้มีอำนาจในการสอบสวนจะทำสำนวนหรือการพิจารณาสั่งฟ้องคดีดังเช่นในคดีอาญา

2) องค์คณะในศาลบัญชี

ศาลบัญชีแบ่งออกเป็น 7 องค์คณะ โดยศาลบัญชีแบ่งออกเป็น 7 องค์คณะตามประกาศของประธานศาลบัญชี การแบ่งเรื่องให้แต่ละองค์คณะรับผิดชอบนี้ ทำให้แต่ละองค์คณะมีความเชี่ยวชาญในด้านที่ได้รับมอบหมายเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

คดีที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสนั้นแยกเป็นคดีวินัยการคลังและงบประมาณแตกต่างจากคดีทางการบัญชี ศาลวินัยงบประมาณและการคลังเกิดจากหลักการพื้นฐานของระบบการบัญชีสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ หลักการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย และ ผู้ทำบัญชี กล่าวคือ การกระทำความผิดของผู้ทำบัญชีจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลบัญชี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีที่ผู้ทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ วัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ คือ บัญชี และผู้ที่ต้องรับผิดชอบ คือ ผู้ทำบัญชีภาครัฐ แต่ศาลบัญชีไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติ ในกรณีมีการสั่งจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องคราวหนึ่ง ผู้ทำบัญชีอาจได้รับ โทษตามคำวินิจฉัยของศาลบัญชี ซึ่งเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว และความรับผิดชอบทางการเงิน ในขณะที่ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายไม่มีความรับผิดชอบแต่อย่างใด

ดังนั้น ศาลบัญชีมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ “บัญชี” และ “การทำหน้าที่ของนักบัญชีภาครัฐ” ซึ่งเป็นผู้จ่ายและรับรองบัญชี ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น โดยหากผลการตรวจสอบปรากฏว่า “บัญชีไม่ถูกต้อง” ก็จะสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้อง แต่ถ้าเป็น “กรณีเงินขาด” ศาลจะมีคำพิพากษาให้รับเงินประกันของนักบัญชีที่วางไว้กับศาล ทั้งนี้ หากไม่พอใจในคำสั่งหรือคำพิพากษาก็สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้ ซึ่งปัจจุบันไม่มีการจัดตั้งศาลบัญชีเป็นแผนกในศาลปกครอง ศาลปกครองจึงเกี่ยวข้องกับ สตง. เฉพาะแผนกคดีวินัยงบประมาณและการคลังเท่านั้น

4.2 สาธารณรัฐอิตาลี

ศาลบัญชีในสาธารณรัฐอิตาลี มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ นอกจากนี้ ศาลบัญชียังมีบทบาทในเชิงรุกในการเป็นฝ่ายควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดิน และเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายการเงินให้รัฐบาล รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

โครงสร้างของศาลบัญชี

1) ศาลบัญชีในภูมิภาค

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของศาลบัญชี กฎฎีกาเลขที่ 453 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม และควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในเมืองหลักประจำแต่ละแคว้น และให้จัดตั้งสำนักงานอัยการย่อยประจำแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในภูมิภาคด้วย ดังนั้น ศาลบัญชี (ซึ่งประกอบด้วยแผนกพิจารณาคดีและแผนกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและสำนักงานอัยการประจำศาล) จะกระจายอยู่ทั้งหมด 20 แห่งทั่วประเทศ รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีในส่วนกลาง 3 องค์คณะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในภูมิภาค ยกเว้นการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี กฎหมายให้ยื่นอุทธรณ์ต่อแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี

ในกรณีที่มีปัญหาการขัดกันเรื่องเขตอำนาจของศาลบัญชีกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมร่วมแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคัดสิน แต่หากเป็นเรื่องปัญหาการขัดกันระหว่างอำนาจศาลบัญชีกับศาลอื่นกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมองค์คณะร่วมในศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาชี้ขาด (มาตรา 111 วรรคท้ายแห่งรัฐธรรมนูญ)

2) บุคลากรในศาลบัญชี

บุคลากรในศาลบัญชีประกอบด้วย ตุลาการศาลบัญชีและข้าราชการอื่นของศาลบัญชีที่ทำหน้าที่ด้านบริหารงานศาล

ตุลาการศาลบัญชีมีตำแหน่งที่แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ประธานศาลบัญชี (il Presidente) รองประธานศาลบัญชี ประธานอัยการประจำศาล (il Procuratore Generale) รองประธานอัยการประจำศาล อธิบดีศาล หัวหน้าองค์คณะ (Presidenti di Sezione) ตุลาการในศาลบัญชี (i Consiglieri) ตุลาการเจ้าของสำนวน (Referendari) รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

4.3 สาธารณรัฐตุรกี

มีหน้าที่และอำนาจของศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกี (Function and Duties of Turkish Court of Accounts)

ศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณและการเงิน การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย และทรัพย์สินของภาครัฐในนามของรัฐสภาแห่งชาติตุรกี (Turkish Grand National Assembly) เพื่อเป็นหลักประกันการบริหารจัดการการเงินภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยผ่านกระบวนการตรวจสอบ (Auditing) การรายงานผล (Reporting) และการวินิจฉัยข้อพิพาท (Judicial Function) รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

โครงสร้างองค์กร (Organizational Structure)

โครงสร้างศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร (Presidency Body) ฝ่ายตุลาการ (Judicial Body) และคณะกรรมการ (Decision-Making Body) โดยฝ่ายบริหารประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี รองประธานศาลบัญชี และหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่

ในการควบคุม ตรวจสอบการทำงานของกลุ่มสนับสนุน (Supporting Group) และหน่วยงานสนับสนุน (Supporting Unit) ให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนฝ่ายตุลาการนั้น ประกอบด้วย หัวหน้าองค์กรและตุลาการมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางการเงิน และยังประกอบด้วยคณะกรรมการอีก 8 คณะ รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

โครงสร้างบุคลากรในศาลบัญชี (Personal Structure) มีองค์ประกอบหลัก ดังนี้

1) ประธานศาลบัญชี (President of the TCA) เป็นผู้ควบคุมดูแลและเป็นผู้แทนของศาลบัญชี ถือเป็นผู้บริหารระดับพนักงานเจ้าหน้าที่สูงสุดในศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของศาลบัญชีให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งจัดการงานธุรการด้วย

2) หัวหน้าองค์กรของศาลบัญชี (Chairman of Chamber) มีอำนาจหน้าที่จายรายงานตุลาการ (Judicial Report) แก่องค์กรและควบคุมดูแลให้องค์กรจัดทำคำวินิจฉัยตามที่ได้รับมอบหมาย

3) ตุลาการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชี (Member and Auditor) รายละเอียดดูได้จากบทที่ 2

5. การเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างศาลบัญชี

จากการศึกษารูปแบบศาลบัญชีของต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปรูปแบบโครงสร้างศาลบัญชีของต่างประเทศ ดังนี้

1) ศาลบัญชีของทั้ง 3 ประเทศ เป็นระบบศาลคู่ ระบบศาลคู่ หมายถึง ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลทั่วไปที่ตัดสินคดี แต่มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาคดีบางประเภท เช่น คดีที่ทหารกระทำผิดคดีอาญาและคดีวินัย มีการจัดตั้งศาลทหาร คดีปกครองมีการจัดตั้งศาลปกครอง คดีรัฐธรรมนูญมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยศาลพิเศษเหล่านี้มีเขตอำนาจเหนือคดีเฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้ทั้งนี้ เมื่อศาลพิเศษตัดสินคดีแล้วเป็นที่ยุติไม่อาจอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมได้อีก คือ เป็นอิสระจากศาลยุติธรรม

2) ศาลบัญชีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งศาลบัญชีมีอำนาจทั่วไปในการตรวจสอบบัญชี ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้คดีอยู่ในอำนาจศาลบัญชีภาคในฐานะศาลบัญชีชั้นต้นและศาลบัญชีมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลบัญชีภาค และสาธารณรัฐอิตาลี มีศาลบัญชีภาคเป็นศาลชั้นต้น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ของศาลบัญชี กฎฎีกาเลขที่ 453 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม และควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในเมืองหลักประจำแต่ละแคว้น และให้จัดตั้งสำนักงานอัยการย่อยประจำแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในภูมิภาคด้วย ดังนั้น ศาลบัญชี (ซึ่งประกอบด้วยแผนกพิจารณาคดีและแผนกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและสำนักงานอัยการประจำศาล) จะกระจาย

อยู่ทั้งหมด 20 แห่งทั่วประเทศ ตามจำนวนแคว้นที่มีอยู่ ซึ่งแคว้นของอิตาลีมีทั้งหมด 20 แคว้น ได้แก่ Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Valle d' Aosta, Trentino-Alto, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia

กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้จัดตั้งแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีในส่วนกลาง 3 องค์คณะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีในภูมิภาค ยกเว้นการอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาของแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี กฎหมายให้ยื่นอุทธรณ์ต่อแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี

ในกรณีที่มีปัญหาการขัดกันเรื่องเขตอำนาจของศาลบัญชีกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมร่วมแผนกพิจารณาคดีของศาลบัญชีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสิน แต่หากเป็นเรื่องปัญหาการขัดกันระหว่างอำนาจศาลบัญชีกับศาลอื่นกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมองค์คณะร่วมในศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาชี้ขาด (มาตรา 111 วรรคท้ายแห่งรัฐธรรมนูญ) ส่วนศาลบัญชีของสาธารณรัฐตุรกีไม่มีศาลบัญชีภาค

3) ศาลบัญชีของสาธารณรัฐตุรกีมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ คณะกรรมาธิการอุทธรณ์ (Board of Appeal) มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ข้อพิพาททางบัญชีโดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุด ส่วนศาลบัญชีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐอิตาลีไม่มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

4) ศาลบัญชีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ศาลวินัยงบประมาณและการคลังเกิดจากหลักการพื้นฐานของระบบการบัญชีสาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ หลักการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย และผู้ทำบัญชี กล่าวคือ การกระทำความผิดของผู้ทำบัญชีจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลบัญชี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีที่ผู้ทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐ ได้จัดทำขึ้นว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ คือ บัญชี และผู้ที่ต้องรับผิดชอบ คือ ผู้ทำบัญชีภาครัฐ แต่ศาลบัญชีไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการกระทำของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างไร จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติ ในกรณีมีการสั่งจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องคราวหนึ่งผู้ทำบัญชีอาจได้รับโทษตามคำวินิจฉัยของศาลบัญชี ซึ่งเป็นความรับผิดชอบส่วนตัว และความรับผิดชอบทางการเงิน ในขณะที่ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายไม่มีความรับผิดชอบแต่อย่างใด ส่วนศาลบัญชีของสาธารณรัฐอิตาลี และศาลบัญชีของสาธารณรัฐตุรกีไม่มี

5) ศาลบัญชีของทั้ง 3 ประเทศ ใช้ระบบไต่สวน โดยของศาลบัญชีสาธารณรัฐตุรกี ให้นักงานอัยการทำหน้าที่พิจารณารายงานตุลาการพร้อมกับเสนอความเห็นประกอบเหตุผล รวมทั้งเข้าร่วมในการไต่สวนข้อพิพาททางการเงินนั้น ๆ และให้ความเห็นในระหว่างการไต่สวน ร่วมกับองค์คณะของศาลบัญชี แต่ไม่มีสิทธิ์ลงคะแนนเสียง และส่วนศาลบัญชีของสาธารณรัฐอิตาลี ใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาด้วย

6) โครงสร้างบุคลากร ศาลบัญชีของทั้ง 3 ประเทศ มีโครงสร้างบุคลากรคล้ายกัน คือ มีประธานศาลบัญชี ตุลาการ และอัยการ

7) ผู้ที่มีสิทธิ์ฟ้องคดี ของศาลบัญชีของทั้ง 3 ประเทศ เหมือนกันคือ อัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ส่วนศาลบัญชีของสาธารณรัฐอิตาลีเพิ่มผู้มีส่วนได้เสียขึ้นมา โดยต้องเป็นข้าราชการผู้ที่ต้องได้รับเงินจากกองทุนเกษียณอายุราชการแล้วไม่ได้รับเงิน สามารถฟ้องร้องต่อศาลบัญชีได้

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบโครงสร้างศาลบัญชีของฝรั่งเศส อิตาลี และตุรกี

โครงสร้างศาลบัญชี	ฝรั่งเศส	อิตาลี	ตุรกี
ศาลบัญชีภาคชั้นต้น	✓	✓	✗
ศาลบัญชีส่วนกลาง (อุทธรณ์)	✓	✓	✓
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	✗	✗	✓
ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง	✓	✗	✗
ระบบการพิจารณา			
ไต่สวน	✓	✓	✓
กล่าวหา	✗	✓	✗
โครงสร้างบุคลากร			
ประธานศาลบัญชี	✓	✓	✓
รองประธานศาลบัญชี	✗	✓	✓
ตุลาการ	✓	✓	✓
อัยการ	✓	✓	✓
ผู้ที่มีสิทธิ์ฟ้อง			
อัยการ	✓	✓	✓
ผู้มีส่วนได้เสีย	✗	✓	✗

6. การจัดทำรูปแบบศาลบัญชีของประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีศาลทั้งหมด 4 ศาล คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร

หากจะให้จัดตั้งศาลบัญชีขึ้นมาใหม่จึงต้องวิเคราะห์ว่าจะให้อยู่ในศาลอะไรจึงจะเหมาะสม ซึ่งลักษณะของศาลบัญชียุคใหม่เป็นศาลเฉพาะที่คาบเกี่ยวไปถึงศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เนื่องจากศาลยุติธรรมจะมีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งสามารถลงโทษทางอาญากับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ และศาลปกครองจะเกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นจากผลการตรวจสอบของ สตง. ซึ่งเป็นคดีของส่วนราชการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการกับเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน หากมีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่หรือเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบละเมิดที่ฟ้องที่ศาลปกครองได้ ดังนั้นแนวคิดของการวิจัยจึงมีแนวทางการดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ จัดตั้งเป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม หรือ เป็นแผนกคดีพิเศษในศาลปกครอง ดังนี้

6.1 กรณีจัดตั้งเป็นศาลทางบัญชีเป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม

แนวคิดให้ศาลทางบัญชีเป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม เนื่องจากขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของ สตง. คือการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมี 2 ส่วน คือ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีการใช้จ่ายที่ผิดวินัยการเงินการคลัง กับตรวจสอบบัญชีรับรองรายงานการเงินและงบการเงินของส่วนราชการ โดยที่หากตรวจสอบแล้วพบว่ามีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ผิดวินัยการเงินการคลังก็ต้องฟ้องที่ศาลปกครองเนื่องจากศาลปกครองมีการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณแล้ว ส่วนการตรวจสอบบัญชีรับรองรายงานการเงินและงบการเงินของส่วนราชการพบที่มีการทุจริตด้วยการยกยอก หรือ เก็บเงินรายได้แต่ไม่แจ้งในรายการบัญชีรายรับ หรือแจ้งเท็จ หรือ ทำบัญชีปลอม ซึ่งเป็นการกระทำผิดอาญาแผ่นดินที่สร้างความเสียหายต่อประเทศชาติ เช่น เงินขาดบัญชี คดีเกี่ยวกับการทุจริตการรับเงินภาษีหรือเงินรายได้ คดีเกี่ยวกับการทุจริตการใช้จ่ายเงินงบประมาณ คดีที่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กรณีความผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ ตามมาตรา 147 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ทรัพย์หรือเอกสารซึ่งตนมีหน้าที่ปกครองรักษาเสียหาย ตามมาตรา 158 ความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร ตามมาตรา 161 เช่น การปลอมใบเสร็จรับเงิน และ มาตรา 264 ความผิดฐานเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ ตามมาตรา 162 เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินในใบเสร็จรับเงินให้น้อยกว่าจำนวนเงินที่ได้รับชำระ ความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกเก็บเงินหรือภาษีอากรโดยทุจริต ตามมาตรา 154 ความผิดฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 341 ความผิดฐานยกยอก ตาม

มาตรา 352 ซึ่งเป็นคดีที่ต้องส่งฟ้องต่อศาลอาญาแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการทุจริตในเรื่องดังกล่าวในการตรวจเงินแผ่นดินต้องอาศัยเทคนิคเฉพาะหรือผู้ที่มีความรู้ทางด้านการบัญชีถึงจะตรวจสอบได้ เนื่องจากมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการลงบัญชีรายรับรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะและมีบัญชีหลายประเภทที่ต้องตรวจสอบ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงควรมีการจัดตั้งเป็นศาลเฉพาะ เนื่องจากเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะและมีความแตกต่างไปจากคดีอาญาและคดีแพ่งทั่วไป ดังนั้นจึงน่าจะจัดตั้งเป็นแผนกคดีในศาลยุติธรรมได้

การวิจัยจึงมีแนวคิดในการจัดตั้งแผนกคดีทางบัญชีในศาลอาญา เนื่องจากศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีจะมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ และมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำบัญชีและการจ่ายงบประมาณของรัฐทั้งองค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นำเงินแผ่นดินที่เป็นงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการและถูกตรวจสอบว่า มีการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยมิชอบในลักษณะของการผิดวินัยการเงินการคลัง และการจัดทำบัญชีการใช้จ่ายที่ผิด ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ คดีที่เกิดขึ้นจากผลการตรวจสอบของ สตง. จึงเป็นคดีของส่วนราชการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนราชการกับเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะและมีความแตกต่างไปจากคดีอาญาทั่วไป ดังนั้นจึงน่าจะจัดตั้งเป็นแผนกคดีทางบัญชีในศาลยุติธรรมได้

6.2 กรณีจัดตั้งศาลบัญชีเป็นแผนกคดีทางบัญชีในศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นในศาลปกครอง เนื่องจากลักษณะประเภทความผิดคดีวินัยการคลังและงบประมาณเกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณ และก่อนนี้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาการพัสดุ และการจัดการซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานปกครอง

ในลักษณะของความผิดไม่มีความผิดทางอาญาแต่เป็นความผิดทางปกครองเกิดจากการใช้หน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่บกพร่องในลักษณะของความผิดวินัยด้านการเงินการคลังซึ่งตรวจพบจากผลของการตรวจสอบโดย สตง. และเสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองได้ และรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ดังนั้น คดีวินัยการคลังและการงบประมาณจึงต่างจากคดีทางบัญชี

อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่จะแยกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ออกจากคดีทางบัญชี มาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการแยกศาลที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน เป็นศาลวินัยงบประมาณและการคลัง กับ ศาลบัญชี ทั้งนี้เกิดจากหลักการพื้นฐานของระบบการบัญชี สาธารณะของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ หลักการแบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายและผู้ทำบัญชี กล่าวคือ การกระทำความผิดของผู้ทำบัญชีจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลบัญชี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีที่ผู้ทำบัญชีของหน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ วัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ คือ บัญชี และผู้ที่ต้องรับผิดชอบ คือ ผู้ทำบัญชี

จากหลักการดังกล่าวการวิจัยจึงมี แนวคิด ที่จะให้มีศาลบัญชีในรูปแบบของการเป็นแผนกคดีทางบัญชี เป็นแผนกหนึ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากกรณีมีการทุจริตเงินขาดบัญชี ทำให้ทางราชการเสียหายเป็นจำนวนมาก และมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหลายมาตราที่หาก สตง. ตรวจสอบพบการทุจริตดังกล่าว และเป็นลักษณะความผิดทางบัญชี เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ เอาไปโดยผิดกฎหมาย สตง.

ในการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีนี้การวิจัยกำหนด โครงสร้างของกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีโดยการนำเอาข้อมูลจากการวิจัยข้อมูลรูปแบบโครงสร้างของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมาวิเคราะห์เป็นแนวทางสำหรับประเทศไทย หากจะมีการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีโดยกำหนดเป็นประเด็น 9 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ชื่อศาล ศาลสังกัด

ชื่อศาล คือ “ศาลแผนกคดีทางบัญชี”

ศาลสังกัด

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี หรือ

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แผนกคดีทางบัญชี

เนื่องจากเป็นศาลพิเศษสำหรับการพิจารณาคดีอาญาเกี่ยวกับคดีทางบัญชีของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นที่ 2 คำนิยาม

วัตถุประสงค์ของการกำหนดคำนิยามไว้ในกฎหมายก็เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความและการใช้ดุลพินิจ นอกเหนือไปจากความหมายที่คำนิยามกำหนดไว้ ดังนี้

“คดีทางบัญชี” หมายความว่า คดีเกี่ยวกับรูปแบบการจัดทำบัญชีซึ่งบประมาณแผ่นดินในลักษณะการปลอมแปลง ทำบัญชีเท็จ เงินขาดบัญชี

“แผนกคดีทางบัญชี” หมายความว่า แผนกคดีในศาลอาญาที่พิจารณาคดีทางบัญชี

“การไต่สวน” หมายความว่า การพิจารณาพิพากษาคดี โดยที่ศาลตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ศาลจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของกลุ่มกรณีได้ตามที่เห็นสมควร

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ลงบัญชีรายรับรายจ่ายของหน่วยรับตรวจ

“ผู้พิพากษาสมทบ” หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงด้านการจัดทำบัญชีที่ได้รับการสรรหาและแต่งตั้งโดยประธานศาลฎีกาให้เป็นองค์คณะร่วมกับผู้พิพากษาในการพิจารณา พิพากษาคดีทางบัญชีของศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี

“เขตอำนาจศาล” หมายความว่า พื้นที่และอำนาจของศาลหรือผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม

(2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น

(5) ทูตหมุนเวียน

(6) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(7) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สิน ลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการ ดังกล่าว

(8) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ

ประเด็นที่ 3 ประเภทคดีที่ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี พิจารณาพิพากษา

ประเภทคดีที่ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี พิจารณาพิพากษา ประกอบด้วย

- 1) คดีทางบัญชีตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- 2) คดีทางบัญชีเกี่ยวกับการพัสดุดำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- 3) คดีทางบัญชีเกี่ยวกับการทุจริตการรับเงินภาษีหรือเงินรายได้
- 4) คดีทางบัญชีเกี่ยวกับการทุจริตการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- 5) คดีทางบัญชีที่มีความผิดฐานเจ้าพนักงานชักยอดทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147
- 6) คดีทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานเจ้าพนักงานทำให้ทรัพย์สินหรือเอกสารซึ่งตนมีหน้าที่ปกครองรักษาเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 158
- 7) คดีทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานปลอมแปลงเอกสาร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161 เช่น การปลอมใบเสร็จรับเงิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 264
- 8) คดีทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานเจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 162 เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินในใบเสร็จรับเงินให้น้อยกว่าจำนวนเงินที่ได้รับชำระ
- 9) คดีทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานเจ้าพนักงานเรียกเก็บเงินหรือภาษีอากรโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 154
- 10) คดีทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341
- 11) คดีทางบัญชีที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานชักยอด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352

ประเด็นที่ 4 องค์คณะผู้พิพากษา

- 1) ในศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีทุกศาลกำหนดให้มีองค์คณะผู้พิพากษา จำนวน 3 คน คือ
 - (1) ผู้พิพากษาศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 2 คน
 - (2) ผู้พิพากษาสมทบในศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี จำนวน 1 คน
- 2) ผู้พิพากษาสมทบ มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีร่วมกับผู้พิพากษา จึงต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
 - (2) อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี บริบูรณ์
 - (3) จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป สาขาบัญชี และเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต
 - (4) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ด้านการตรวจสอบบัญชีที่มีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - (5) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
 - (6) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินส่วนตัว หรือล้มละลาย
 - (7) ไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - (8) ไม่เป็นผู้ต้องหา หรือจำเลย ที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีอาญา
 - (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ
 - (10) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบหรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิพากษาสมทบหรือเป็น โครค ดังนี้
 1. โครครือนในระยะติดต่อหรือในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
 2. วัณโรคในระยะอันตราย
 3. โครคทำซ้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
 4. โครคติดยาเสพติดให้โทษ
 5. โครคพิษสุราเรื้อรัง
 - (11) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ ทนายความ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ในศาล ในสำนักงานอัยการ หรือในสถานีตำรวจ
- การได้มาซึ่งผู้พิพากษาสมทบ ใช้วิธีการสรรหา
- วาระในการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบ มีกำหนดเวลา 3 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันได้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการสร้างอิทธิพลที่จะเกิดการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นผู้พิพากษาสมทบได้

ประเด็นที่ 5 ขอบเขตหน้าที่และอำนาจ

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางบัญชี และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี โดยมีผู้พิพากษา จำนวน 2 นาย พิจารณาพิพากษาคดีทางบัญชี ร่วมกับผู้พิพากษาสมทบจำนวน 1 นาย

ประเด็นที่ 6 เขตอำนาจศาล

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี มี 2 ชั้นศาล คือ ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ โดย

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีกลาง รับพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางบัญชีของหน่วยรับตรวจในส่วนกลาง ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร มีขอบอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตลอดพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาค รับพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางบัญชี มีขอบเขตอำนาจพิจารณาคดีความผิดทางบัญชีในแต่ละภูมิภาคตั้งอยู่ใน 9 ภูมิภาค คือ

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 1 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสระบุรี

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 2 ตั้งอยู่ที่จังหวัดระยอง

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 3 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสุรินทร์

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 4 ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 5 ตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 6 ตั้งอยู่ที่จังหวัดพิษณุโลก

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 7 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสมุทรสงคราม

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 8 ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช

ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีภูมิภาคที่ 9 ตั้งอยู่ที่จังหวัดสงขลา

ประเด็นที่ 7 ระบบการพิจารณา

ระบบการพิจารณาคดีใช้ระบบการไต่สวน โดยให้เป็นหน้าที่และอำนาจแก่ผู้พิพากษาในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งปวงที่จำเป็น เรียกเอกสารได้ทุกประเภทจากทุกหน่วยงานรัฐ แม้จะเป็นเอกสารที่มีชั้นความลับ และเรียกพยานบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนมาให้การ หรือตอบข้อซักถามด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชีมีอำนาจที่จะทำการคัดลอกเอกสารต่าง ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นในการควบคุมตรวจสอบ และขอให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเอกสารทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหน่วยงานนั้น ๆ มายังศาลเพื่อรับการตรวจสอบได้ และผู้พิพากษาที่รับผิดชอบสำนวนสามารถร้องขอให้ผู้เชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางเทคนิค และสามารถไปตรวจสอบด้วยตนเอง ณ ที่ทำการของหน่วยงานนั้น ๆ ได้

ประเด็นที่ 8 กระบวนการพิจารณา

ผู้มีสิทธิฟ้อง

1) สตง. มีสิทธิฟ้องโดยมอบให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการ ในกรณีที่ สตง. ตรวจสอบพบการทุจริตจากการตรวจสอบบัญชีประจำปีงบประมาณ หรือจากการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้เสียหาย

2) ประชาชน มีสิทธิฟ้องในกรณีที่ เป็นผู้เสียหาย จากการไม่ได้รับเงินจากหน่วยรับตรวจตามสิทธิที่ตนพึงได้รับ

3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสิทธิฟ้องในกรณีที่ ได้รับเรื่องแจ้งผลการตรวจสอบการทุจริตจาก สตง. หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้เสียหาย

4) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีสิทธิฟ้องในกรณีที่ ได้รับเรื่องแจ้งผลการตรวจสอบการทุจริตจาก สตง. หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนผู้เสียหาย

การพิจารณาและผลการพิจารณาในศาลชั้นต้น

การพิจารณาคดีให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และผลการพิจารณาในศาลชั้นต้น คู่ความสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีทางบัญชีได้

การอุทธรณ์ และผลการอุทธรณ์

ให้คู่ความสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีทางบัญชีได้ในกรณีข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง

การพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอุทธรณ์แผนกคดีทางบัญชีให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นอุทธรณ์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ถือว่าคำพิพากษาคดีในชั้นอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

ประเด็นที่ 9 การบังคับคดี

การบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งในส่วนอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและในส่วนการยึดทรัพย์หรือริบทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน

การบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของบุคคลซึ่งต้องชำระเงินแทนมูลค่าสิ่งที่ศาลสั่งยึดทรัพย์หรือริบทรัพย์สินหรือสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน ให้กระทำได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด และให้พนักงานอัยการ หรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ บังคับคดี โดยให้ร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดี มีหน้าที่และอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจาก พนักงานอัยการ หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ถูกบังคับคดี

การบังคับคดีข้างต้นให้กระทำได้แม้ว่าบุคคลซึ่งต้องชำระเงินแทนมูลค่าสิ่งที่ศาลสั่งริบ ถึงแก่ความตายไปแล้ว หากปรากฏว่าคำพิพากษาถึงที่สุดก่อนผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ประเด็นทั้ง 9 ประเด็นนี้ เป็นประเด็นที่ได้มาจากการวิจัยโดยวิธีวิจัยเอกสารและการ สัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งเป็นประเด็นเบื้องต้นที่จะนำไปจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบหรือร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ตามที่ได้กำหนดไว้ในวิธีวิทยาการวิจัย เพื่อให้ประชากรที่เป็น ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบโครงสร้างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็น และเหมาะสม เพื่อการวิจัย จะได้นำไปวิเคราะห์และจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีทางบัญชี