

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและของประเทศไทย

ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 โดยกำหนดหลักการไว้ในหมวด 11 ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งขั้นตอนวิธีการพิจารณาวินิจฉัยความผิด และการสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออกระเบียบเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและวิธีพิจารณาความผิดมาบังคับใช้ และแม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้งจนกระทั่งปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ก็ยังคงนำเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งในบทนี้ผู้วิจัยขอเสนอเรื่องระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับระบบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เป็นของประเทศไทย (วินัยทางงบประมาณและการคลังเดิม) โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.1 มาตรการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากการตรวจเงินแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจในการลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติของประเทศอังกฤษ (National Audit Office (NAO)) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งอเมริกา (The Government Accountability Office (GAO)) สำนักงานตรวจงบประมาณแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐของเยอรมนี (Bundesrechnungshof) เป็นต้น และระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง เช่น ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น ประกอบกับระบบวินัยงบประมาณและการคลังของไทยแต่เดิมนั้นได้นำประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังของ

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบ¹ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงจำเป็นต้องศึกษาระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งใช้องค์กรตุลาการเป็นองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศ โดยจะได้ศึกษาประวัติศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดินโดยศาลบัญชี (La Cour Des Comptes) ศาลบัญชีภูมิภาค (Chambres Régionales Des Comptes) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière) โดยศึกษาระบบวินัยงบประมาณและการคลังตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code Des Juridictions Financiers) เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ฐานความผิดและโทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง

3.1.1 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์²

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่า ควรต้องมีองค์กรพิเศษทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินหรือการควบคุมบัญชีของรัฐบาลนับตั้งแต่ช่วงประมาณปี ค.ศ. 1318 (พ.ศ. 1861) โดยกษัตริย์เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลตรวจสอบรายจ่ายของรัฐ กล่าวคือ ทรัพย์สินส่วนพระองค์ จึงมอบหมายให้คณะที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Conseil Du Roi หรือ Curia Regis) เป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของราชวงศ์ (Un Corps De Contrôle Des Finances Royales) กระทั่งมีการพัฒนาไปสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมบัญชีของรัฐ และสามารถแยกเป็นองค์กรพิเศษอิสระจากคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ โดยแผนกบัญชีแห่งแรกเกิดขึ้นที่กรุง ปารีส เรียกว่า “La Chambre Des Comptes De Paris” และใช้บังคับในปี ค.ศ. 1303 (พ.ศ. 1846) หลังจากนั้นมีการก่อตั้ง La Chambre Des Comptes ขึ้นอีกหลายแคว้น จนกระทั่งถึงการปฏิวัติใหญ่สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีเขตอำนาจเท่ากับพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งทำให้การรวบรวมคำพิพากษาที่จะถือเป็นบรรทัดฐานเป็นไปได้ยาก และการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็ไม่มีประสิทธิภาพขาดประสิทธิผล คณะปฏิวัติจึงได้ยกเลิกแผนกบัญชีดังกล่าวในปี ค.ศ. 1790 (พ.ศ. 2333) และจัดให้มีสำนักงานบัญชีของสภานิติบัญญัติ (Bureau De Comptabilité De L’Assemblée Législative) และต่อมาได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจสอบ

¹ อมร จันทรสมบูรณ์. (2536). ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. *วารสารนิติศาสตร์*, 23(4). หน้า 716.

² อรพิน ผลสุวรรณ. (2535). การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหาร การคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. หน้า 455.

บัญชี (Commissaire à La Comptabilité) แต่การจัดระบบดังกล่าวยังคงไม่ได้ผลเนื่องจากความไร้ประสิทธิภาพและการขาดจุดมุ่งหมายของบรรดาสมาชิกสภาบัญชี

ในปี ค.ศ.1807 (พ.ศ. 2350) จักรพรรดินโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte) ได้ออกพระราชบัญญัติฉบับลงวันที่ 16 กันยายน 1807 และพระราชกฤษฎีกาลงวันที่ 28 กันยายน 1807 จัดตั้ง “ศาลบัญชี (Cour Des Comptes)” โดยรวบรวมองค์กรซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีหน่วยงานของรัฐเดิมให้เป็นองค์กรเดียว โดยจักรพรรดินโปเลียนได้วางรูปแบบให้ศาลบัญชีปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบของศาลตรวจสอบเฉพาะด้าน ซึ่งแตกต่างจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d’ Etat) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นศาลปกครองสูงสุดในปัจจุบัน

ศาลบัญชี (Cour Des Comptes) มีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีของรัฐและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี โดยที่ไม่มีอำนาจลงโทษผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย (Les Ordonnateurs) ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติกล่าวคือ ในกรณีที่มีการสั่งจ่ายเงินไม่ถูกต้องคราวหนึ่ง สมุหบัญชีอาจได้รับโทษตามคำวินิจฉัยของศาลบัญชีซึ่งเป็นความผิดส่วนตัวและความผิดทางการเงิน แต่ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายไม่มีความรับผิดชอบใด ๆ เลย สภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความสำนึกในความรับผิดชอบในการกระทำของตน (Le Sentiment D’irresponsabilité) ดังนั้นเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำผิดเกี่ยวกับการดำเนินงานโดยผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย (Fautes De Gestion Des Ordonnateurs) จึงได้มีการจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière) ในปี ค.ศ.1948 (พ.ศ. 2491) โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 25 กันยายน 1948³

3.1.2 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Juridictions Financiers) ซึ่งหมายความรวมถึงศาลบัญชี (La Cour Des Comptes) ศาลบัญชีภูมิภาค (Chambres Régionales Des Comptes) ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี (Les Comptables) ส่วนองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย (Les Ordonnateurs) คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière)

ศาลบัญชี ศาลบัญชีภูมิภาค และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งระบบศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3

³ รัฐบัญญัติที่ 48-1484 ลงวันที่ 25 กันยายน 1948 เมื่อแรกตั้งสถาบันแห่งนี้มีชื่อว่าศาลวินัยการงบประมาณ (La Cour De Discipline Budgétaire) ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière)

ชั้น คือ สภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil D'etat)⁴ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Les Cour Administratifs D'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Les Tribunaux Administratifs) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป (Jurisdiction Administrative Générales) นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองชำนาญเฉพาะด้าน (Jurisdiction Administrative Spécialisée)⁵ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะด้านเหล่านี้สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ดังนั้นศาลบัญชี ศาลบัญชีภูมิภาค และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงนับว่าเป็นหนึ่งในศาลปกครองเฉพาะด้าน ทั้งนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ได้ยืนยันไว้ในคำวินิจฉัยที่ 2001-448 DC ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2001 ว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 64 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (พ.ศ. 2501) ว่าด้วยหลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ ได้รับรองความเป็นอิสระของศาลบัญชีซึ่งมีอำนาจพิจารณาในทางปกครอง นอกจากนี้โดยอาศัยอำนาจของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ทำให้ศาลบัญชีมีลักษณะพิเศษเฉพาะในการบริหารหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาลทางปกครอง”⁶

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบบการตรวจสอบที่มีการแบ่งแยกระหว่าง (1) การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีที่สมุหบัญชีของรัฐจัดทำขึ้นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้สมุหบัญชีของรัฐเป็นผู้จัดทำ และ (2) การตรวจสอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย ได้แก่บรรดาหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบทางบัญชีนั้น ศาลบัญชีและศาลบัญชีภูมิภาค เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานของรัฐและลงโทษสมุหบัญชีของรัฐในกรณีตรวจพบการกระทำความผิดในขณะที่การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายนั้น ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจตรวจสอบการ

⁴ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1799 แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ (1.) Assemblée Du Contentieux ซึ่งเป็นที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐที่ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด (2.) Assemblée Générale Du Conseil D'etat เป็นที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย

⁵ ระบบศาลปกครองพิเศษหรือศาลปกครองเฉพาะด้าน (Jurisdiction Administrative Spécialisée) ได้แก่ บรรดาองค์กรวิชาชีพ (Les Oders Professionnels) ต่างๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินัยทางวินัย (Matière Disciplinaire) เช่น สภามหาวิทยาลัย (Le Conseil De Discipline Interne á L'université) แพทย์สภา (L'ordre De Médecins) หรือบรรดาศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินัยความผิดเกี่ยวกับการคลัง (Matière Financière) เช่น ศาลบัญชี (La Cour Des Comptes) ศาลบัญชีภาค (Chambres Régionales Des Comptes) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière)

⁶ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. (2552). ศาลบัญชีกับรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส. *บทบัณฑิตย์*, 65(1). หน้า 68.

ปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในกรณีที่มีการกระทำความผิด วินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งเหตุที่มีการแบ่งแยกการตรวจสอบสมุห์บัญชี และผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายออกจากกันเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักการแยกหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและสมุห์บัญชี (La Séparation Des Ordonnateurs Et Des Comptables)⁷ อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งตามหลักการนี้ ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย และสมุห์บัญชี มีอำนาจแยกกันอย่างเด็ดขาด โดยมีจุดประสงค์สำคัญคือไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการสั่งจ่ายงบประมาณหรือการจัดเก็บรายได้ เป็นผู้ที่สัมผัสเงินโดยตรง ส่วนผู้ที่สัมผัสเงินโดยตรงจะไม่มีอำนาจตัดสินใจใช้เงิน ทั้งนี้ เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลกัน

ดังนั้น การศึกษาวินัยทางงบประมาณและการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาระบบการตรวจเงินแผ่นดินตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code Des Juridictions Financières)⁸ อันประกอบด้วยองค์กรต่าง ๆ หลายองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ดังนี้

3.1.2.1 องค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานของรัฐและลงโทษสมุห์บัญชีของรัฐในกรณีตรวจพบการกระทำความผิด ดังนี้

1) ศาลบัญชี (La Cour Des Comptes)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (พ.ศ. 2501) มาตรา 47-2⁹ ได้กำหนดภารกิจของศาลบัญชีไว้ดังนี้ “ศาลบัญชีทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาในการควบคุมการกระทำ

⁷ อนุญ ยศสุนทร. (2550). บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *วารสารนิติศาสตร์*, 36(2). หน้า 344.

⁸ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financiers) เป็นการรวบรวมกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (Les Textes Législatifs) กับกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (Les Réglementaires) อันเกี่ยวกับศาลทางการคลังเข้าไว้ในที่เดียวกัน ประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยศาลบัญชี (La Cour Des Comptes), ศาลบัญชีภูมิภาค (Chambres Régionales Des Comptes), ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière), คณะกรรมการด้านการศึกษาและประเมินการจัดเก็บภาษีอากร (Le Conseil Des Prélèvements Obligatoires) และคณะอนุกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะ (Le Comité D'enquête Sur Le Coût Et Le Rendement Des Services Publics)

⁹ Article 47-2.de la/Constitution du 4 octobre 1958 /prévoit que “La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les

ของรัฐบาล โดยช่วยเหลือรัฐสภาและรัฐบาลในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ และการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมและช่วยเหลือในการประเมินนโยบายทางเมือง ทั้งนี้ โดยผ่านรายงานของศาล ศาลบัญชีจะเผยแพร่ข้อมูลแก่พลเมือง” จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า ศาลบัญชีมีภารกิจหลัก 3 ประการ ได้แก่

(1) ภารกิจในการควบคุมการกระทำของรัฐบาล (Le Contrôle De L'action Du Gouvernement)

(2) ภารกิจในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณและการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม (Le Contrôle De L'exécution Des Lois De Finances Et De L'application Des Lois De Financement De La Sécurité Sociale)

(3) ภารกิจในการช่วยเหลือในการประเมินนโยบายทางเมือง (L'évaluation Des Politiques Publiques)

ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบบัญชีที่สมุหบัญชีของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้จัดทำขึ้นว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยบัญชีสาธารณะหรือไม่ (Le Jugement Des Comptes) ตลอดจนตรวจสอบการจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและคุ้มค่าหรือไม่ (Le Contrôle De La Gestion) ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลบัญชีนั้น ศาลมีอำนาจกว้างขวางอย่างมาก ซึ่งบทกฎหมายที่กำหนดเรื่องเกี่ยวกับศาลบัญชีเป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 22 มิถุนายน 1967 (พ.ศ. 2510) และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1985 (พ.ศ. 2528) ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา และได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code Des Juridictions Financières) โดยศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังทั้งนี้อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีออกเป็น 3 ประการสำคัญคือ

(ก) การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีที่สมุหบัญชีของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ จัดทำขึ้นว่าเป็นไปตามหลักการบัญชีสาธารณะหรือไม่ (Le Jugement Des Comptes Des Comptables Publics)¹⁰ โดยที่ศาลบัญชีมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจที่ทำการ

comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière”

¹⁰ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง มาตรา L.111-1 บัญญัติว่า “ให้ศาลบัญชีพิจารณาวินิจฉัยบัญชีที่สมุหบัญชีของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจัดทำขึ้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ ประมวลกฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลบัญชีภูมิภาค” และมาตรา L.111-3 บัญญัติว่า “ให้ศาลบัญชีพิจารณาความถูกต้องของรายรับและรายจ่ายตามที่กำหนดในระบบการบัญชี สาธารณะ”

ตรวจสอบนั้นมีการนำส่งรายรับและมีการใช้จ่ายถูกต้องตามหลักการทางบัญชีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหรือไม่ ศาลบัญชีอาจพิจารณาว่าบัญชีที่สมุหบัญชีได้จัดทำขึ้นนั้นถูกต้องและสมุหบัญชีไม่มีความผิดใด ๆ หรือในทางตรงข้าม ศาลอาจตรวจพบความไม่ถูกต้องของบัญชีอันเนื่องมาจากรายรับขาดไปหรือ มีรายจ่ายที่ไม่ถูกต้องและวินิจฉัยให้ผู้ทำบัญชีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่ขาดหายไปคืนแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นความรับผิดชอบทางการเงินและเป็นความผิดส่วนตัว (La Responsabilité Pécuniaire Et Personnelle) ของสมุหบัญชี

(ข) การตรวจสอบความเหมาะสมของการจัดการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและคุ้มค่าหรือไม่ (L'examen De La Gestion)¹¹ เป็นการตรวจสอบในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินภาครัฐ ซึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ศาลบัญชีมิได้พิจารณาวินิจฉัยลงโทษผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย (Les Ordonnateurs) เนื่องจากผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลบัญชี¹² แต่พิจารณาความถูกต้องของการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ (La Conformité Des Operations) และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินภาครัฐ (Des Fond Pubics) ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาเรื่องดังกล่าวในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบบัญชีที่สมุหบัญชีของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้จัดทำขึ้น และหากตรวจพบความผิดปกติดังกล่าวอย่างชัดเจนของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย ศาลบัญชีอาจเสนอเป็นคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière)

(ค) การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ¹³ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับหน้าที่ของศาลบัญชีตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 (พ.ศ. 2501) เช่นการแจ้งข้อสังเกตในเรื่องต่างๆ ของศาลไปยังคณะกรรมการด้านการคลังของรัฐสภา (Commission Des Finances) หรือคณะกรรมการด้านการงบประมาณ และคณะกรรมการสอบสวนอาจขอให้ศาลบัญชีทำการตรวจสอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะได้ และการเสนอรายงานประจำปี (Le Rapport Public

¹¹ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง มาตรา L.111-1 บัญญัติว่า “ให้ศาลบัญชีพิจารณาวินิจฉัยบัญชีที่สมุหบัญชีของหน่วยงานต่างๆของรัฐจัดทำขึ้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ประมวลกฎหมายนี้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลบัญชีภูมิภาค” และมาตรา L.111-3 บัญญัติว่า “ให้ศาลบัญชีพิจารณาความถูกต้องของรายรับและรายจ่ายตามที่กำหนดในระบบการบัญชี สาธารณะ”

¹² ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังมาตรา L.131-2

¹³ ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังมาตรา L.111-2 บัญญัติว่า “ให้ศาล บัญชีให้ความช่วยเหลือแก่รัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ”

Annuel) รวมถึงจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณที่ล่วงไปแล้ว (Un Rapport Sur L'exécution Des Lois De Finances)

2) ศาลบัญชีภูมิภาค (Les Chambres Régionales Et Territoriales Des Comptes)

ก่อตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชุมชนกลุ่มจังหวัด และภูมิภาค (Les Droits Et Libertés Des Communes, Des Départements Et Des Régions) โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการยกเลิกการกำกับดูแลทางการคลัง (Tutelle Financière) และสร้างระบบควบคุมทางการคลังขึ้นมาใหม่ (Contrôle Financier) โดยการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งมีอิสระทางการคลังในการบริหารจัดการชุมชน กลุ่มจังหวัด และภูมิภาค อันทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและตรวจสอบจากตัวแทนของรัฐจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งศาลบัญชีภูมิภาคขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีภูมิภาค¹⁴

(ก) การควบคุมบัญชี (Le Contrôle Comptable)

ในการควบคุมทางบัญชียุทธศาสตร์ ศาลบัญชีภูมิภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบโดยตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การทำหน้าที่ดังกล่าว ศาลจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการจ่ายเงินทุกชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) การควบคุมงบประมาณ (Le Contrôle Budgétaire)

ศาลบัญชีภูมิภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่งองค์กรควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ จะทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในทางกฎหมายนั้น งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับได้ทันทีที่ได้มีการประกาศใช้และได้ส่งไปยังตัวแทนของรัฐบาลภายในระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่มีการลงมติอนุมัติให้ใช้งบประมาณนั้น โดยสภาท้องถิ่น การควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำโดยตัวแทนของรัฐบาลร่วมกับศาลบัญชีภูมิภาค

(ค) การควบคุมด้านการบริหาร (Le Contrôle De Gestion)

ศาลบัญชีภูมิภาคมีอำนาจในการตรวจสอบด้านการบริหาร โดยสามารถให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใน

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 122.

เขตพื้นที่รับผิดชอบของตนด้วยการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการเงินการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ศาลบัญชีภูมิภาคจึงมีลักษณะการทำงานคล้ายคลึงกับศาลบัญชี เพียงแต่มีระดับความรับผิดชอบที่ต่างกัน กล่าวคือ ศาลบัญชีภูมิภาคจะเป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคนั้นในทางภูมิศาสตร์ เช่น มีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงพยาบาล โรงเรียนหรือ สถานศึกษาต่าง ๆ หน่วยงานด้านการจัดหาที่พักอาศัย สมาคมที่รับเงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgétaire Et Financière)

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่ลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางการคลังและบัญชีซึ่งกระทำโดยข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างของรัฐบาล ลูกจ้างของหน่วยราชการท้องถิ่น องค์กรมหาชนกึ่งอิสระ เจ้าหน้าที่ทางปกครอง ผู้แทนหรือตัวแทนขององค์กรซึ่งอยู่ภายในบังคับแห่งเขตอำนาจของศาลบัญชีและศาลบัญชีภูมิภาค อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อลงโทษการกระทำ ความผิดที่ไม่อยู่ใน อำนาจของศาลอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เนื่องจากศาลบัญชีจะมีอำนาจลงโทษได้เฉพาะสมุหบัญชีของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำของสมาชิกของรัฐบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้ง ในบางกรณี

4) คณะกรรมการด้านการศึกษาและประเมินการจัดเก็บภาษีอากร (Le Conseil Des Prélèvements Obligatoires)

จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ซึ่งแต่เดิมนั้น เรียกกันว่า Le conseil des impôts มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาและประเมินภาษีเงิน ได้ที่ผู้เสียภาษีแต่ละประเภทต้องชำระ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับความเปลี่ยนแปลงของประชากรและสภาพเศรษฐกิจ ต่อมา ในปี ค.ศ.1995 (พ.ศ. 2538) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ เรียกว่า “Le Conseil Des Prélèvements Obligatoires” ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ต่อจากชุดเดิมและมีการขยายกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดใหม่ให้ครอบคลุมถึงภาษีอากรทุกชนิด

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการด้านการศึกษาและประเมินการจัดเก็บภาษีอากร ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา L.351-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง โดยมีหน้าที่ทำการประเมินสภาพความเปลี่ยนแปลงของประชากรและผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และ

การงบประมาณของภาชีอากรทั้งหลายที่มีการจัดเก็บ และจัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาการจัดเก็บภาชีอากรดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการอาจได้รับมอบหมายให้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจ ตามคำขอของนายกรัฐมนตรีหรือ คณะกรรมการด้านงบประมาณของรัฐสภาและคณะกรรมการด้านกิจการด้านสังคมของ รัฐสภา

5) คณะอนุกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและประสิทธิผลของการ บริการสาธารณะ (Le Comité D'enquête Sur Le Coût Et Le Rendement Des Services Publics)

จัดตั้งขึ้น โดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) โดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาและเสนอมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ในการลดค่าใช้จ่ายและการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ หน้าที่ของคณะอนุกรรมการดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงบริษัทต่างๆ ที่รัฐถือหุ้นอยู่เกินร้อยละสิบของทุนจดทะเบียนหรือหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนหรือเงินช่วยเหลือ หรือการค้ำประกันจากเงินคลังของรัฐ (Trésor) คณะอนุกรรมการมีหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการของคณะอนุกรรมการเป็นระยะ ๆ พร้อมด้วยข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่าง ๆ เสนอต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ และรัฐสภาและให้มีการประกาศโฆษณารายงานนั้นด้วย

3.1.2.2 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง

เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยขอนำเสนอ โครงสร้างศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง อันประกอบด้วย องค์คณะตุลาการ ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน พนักงานอัยการประจำศาล รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง

1) โครงสร้างของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง มาตรา L.311-2 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี (Le Premier Président De La Cour Des Comptes) เป็นประธาน ประธานแผนกการคลังของสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Le Président De La Section Des Finances Du Conseil D'etat) เป็นรองประธาน ตุลาการจากศาลบัญชีจำนวน 5 คน และตุลาการจากสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด 5 คน¹⁵ สำหรับการพิจารณาคดี

¹⁵ คำแปลประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังเฉพาะส่วนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง อ้างถึงใน อรุณ พิณสุวรรณ สบายรูป. (2549). *วินัยทางงบประมาณและการคลัง*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. หน้า 217-227. แก้ไขปรับปรุงโดย ประสาท พงษ์สุวรรณ. อ้างถึงใน วิรัตน์ สุนทรวิภาต. (2550). *วินัยทางงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 167-181.

นั้น องค์คณะต้องประกอบด้วยตุลาการอย่างน้อย 6 คน การพิจารณาคดีนั้นเป็นการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปเข้าฟังได้ (Audience Publique) อันเป็นผลมาจากมาตรา 6-1 ของสนธิสัญญาแห่งสภายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นภาคี ซึ่งแต่เดิม ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังมาตรา L314-15 กำหนดว่าการพิจารณาคดีต้องไม่เปิดเผยแก่สาธารณะ ซึ่งหลักการดังกล่าวขัดต่อมาตรา 6 วรรคหนึ่งของสนธิสัญญาแห่งสภายุโรป ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ต่อมาได้มีรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2005-677 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2005 ว่าด้วย การปฏิรูปศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ยกเลิกมาตราดังกล่าวและแก้ไขเสียใหม่โดย มาตรา R.314-2 ได้กำหนดให้ศาลทำการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ยกเว้นในกรณีที่ประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีความเห็นให้พิจารณาเป็นการลับ¹⁶

ศาลแบ่งองค์คณะในการพิจารณาคดีออกเป็น 2 องค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะประกอบด้วยประธานองค์คณะและตุลาการ 6 คน โดยตำแหน่งซึ่งแต่งตั้งโดยประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง¹⁷

นอกจากตุลาการศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังข้างต้นแล้วยังมีบุคคลอีก 2 ประเภทซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลได้แก่ ก. หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาล (Le Procureur General) ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือในการดำเนินการร่วมกันระหว่างศาลบัญชีและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง และพิจารณาสรุปสำนวนสั่งไม่ฟ้องได้ (Classement De L'affaire) ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีเหตุเพียงพอที่จะดำเนินคดีในทางตรงกันข้าม หากเห็นว่ามีเหตุเพียงพอที่จะดำเนินคดีก็ส่งคำฟ้องต่อไปยังประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ข. ตุลาการผู้รับผิดชอบสำนวน (Les Rapporteurs) ซึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งคดีและสรุปสำนวนคดีที่หัวหน้าพนักงานอัยการประจำศาลมีคำสั่งฟ้องเสนอต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

2) อำนาจหน้าที่และเขตอำนาจศาล

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีลักษณะเป็นความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยเป็นการดำเนินการร่วมกับศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคอย่างใกล้ชิด ซึ่งผู้มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามมาตรา L.314-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ระบุว่า บุคคลผู้มีอำนาจยื่นคำร้อง

¹⁶ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15. หน้า 35.

¹⁷ มาตรา R.311-I-II ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง บัญญัติว่าศาลแบ่ง ออกเป็น 2 องค์คณะ (section) แต่ละองค์คณะประกอบด้วยประธาน 1 คน และสมาชิกสามัญอีก 5 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาล โดยมีประธานศาลและรองประธานศาลทำหน้าที่ ประธานในแต่ละองค์คณะ

ดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดที่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของศาลได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในกรณีที่มีการกระทำความผิดนั้นกระทำโดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีท่านนั้น ส่วนบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่าย ทั้งนี้ตาม มาตรา L.312-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

3.1.3 ฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

การกระทำที่จะถือเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง หมวดที่ 3 มาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-7-1 ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 8 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) การผูกพันรายจ่าย โดยไม่เคารพหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับ ในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบทางการคลังที่ว่าด้วยการผูกพันรายจ่าย
- 2) การตัด หรือสั่งให้ตัดรายจ่ายเพื่อปิดการใช้เงินวงเงินอนุมัติ
- 3) การผูกพันรายจ่าย โดยมีได้มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อการนั้น
- 4) การกระทำการที่ขัดต่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย หรือการบริหารจัดการทรัพย์สินของหน่วยงานนั้น
- 5) การไม่จัดทำรายงานเอกสารให้แก่เจ้าพนักงานภาษี ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายภาษีอากร หรือส่งมอบรายงานเอกสารไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์โดยเจตนา
- 6) การเอื้อประโยชน์ให้บุคคลอื่นได้รับประโยชน์ที่มีสมควร โดยละเลยซึ่งความรับผิดชอบของตน ไม่ว่าจะเป็นในรูปของเงินหรือประโยชน์อื่นใด ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือได้พยายามที่จะกระทำการให้ผู้อื่นผู้ใดได้รับประโยชน์ดังกล่าว
- 7) กระทำการอันเป็นเหตุให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือ องค์กรตามกฎหมายเอกชนที่ได้รับมอบให้บริหารจัดการหน่วยงานของสาธารณะต้องได้รับโทษ เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน
- 8) กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่หน่วยงาน โดยการกระทำที่ขัดต่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือการละเลยในการควบคุมตรวจสอบตามหน้าที่ของตน

3.1.4 โทษวินัยทางงบประมาณและการคลัง

โดยปกติศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะกำหนดโทษปรับที่ไม่รุนแรงมากนัก เนื่องจากโทษปรับทางวินัยงบประมาณและการคลังไม่ใช่ค่าเสียหายที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ให้แก่รัฐ เป็นเพียงการลงโทษเนื่องจากได้กระทำความผิดกฎหมายการเงินและการคลัง ซึ่งโทษที่ลงนั้น ไม่ได้เป็นไปตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แต่ความหนักเบาของโทษขึ้นอยู่กับความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐ ส่วนเรื่องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงนั้นต้องไปฟ้องทางแพ่งหรือทางปกครองต่อไป โดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะลงโทษในลักษณะของ “โทษปรับ” ซึ่งกฎหมายกำหนดโทษขั้นต่ำสุดไว้ที่ 150 ยูโร (ประมาณ 5,647.00 บาท) ในกรณีทั่วไป และ 300 ยูโร (ประมาณ 11,295 บาท)¹⁸ ในกรณีของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ส่วนโทษสูงสุดอยู่ที่เงินเดือนที่ได้รวมกันไม่เกิน จำนวน 1 ปี สำหรับกรณีทั่วไป และเงินเดือนที่ได้รวมกันไม่เกินจำนวน 2 ปี สำหรับกรณีการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้การลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่เป็นการตัดสิทธิในการลงโทษวินัยข้าราชการและโทษทางอาญาอีก

ทั้งนี้ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษน้อยลง เช่น กรณีที่ไม่มีกฎหมาย ข้อบังคับภายในหน่วยงาน (Le Règlement Intérieur) ที่จะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการกระทำผิดนั้น หรือความไม่ชัดเจน (L'imprécision) หรือความไม่เหมาะสม (Le Caractère Discutable) ของกฎข้อบังคับของหน่วยงานนั้น¹⁹ หรือกรณีการกระทำผิดนั้นเกิดขึ้นโดยทั่วไปในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ²⁰ นอกจากนี้ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังยังได้นำเหตุอันเกี่ยวกับตัวบุคคล เช่น ความประพฤติหรือคุณสมบัติของบุคคลมาพิจารณาในการลดโทษอีกด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีที่บุคคลผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการฝึกหัดหรือได้รับการฝึกหัดไม่เพียงพอ การขาดประสบการณ์หรือความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนความเยาวยวัยของบุคคลนั้น²¹ หรือปัญหาสุขภาพของผู้กระทำความผิด (Le Mauvais état De Santé) หรือกรณีที่ศาลได้นำกรณีที่บุคคลผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยมาใช้เป็นข้อพิจารณาลดจำนวนเงินค่าปรับที่บุคคลนั้นต้องชำระ อย่างไรก็ตาม ข้ออ้างเกี่ยวกับการไม่รู้กฎหมายหรือถูกระเบียบข้อบังคับไม่ถือ

¹⁸ เทียบค่าเสมอภาคกับเงินบาท (Babt). ข้อมูลจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย. ข้อมูลสถิติอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงจาก: <http://www.bot.or.th/>. [2566, 28 เมษายน].

¹⁹ คำวินิจฉัย ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 22 มกราคม 1992 (คดี Cuvelier และ Gonzalez) และ คำวินิจฉัยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง วันที่ 26 มกราคม 1988 (คดี Seite). หน้า 109.

²⁰ คำวินิจฉัย ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 27 มีนาคม 1985 (คดี Dupré)

²¹ คำวินิจฉัย ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 26 เมษายน 1982 (คดี Lacombe และ Rivière)

เป็นเหตุลดโทษ หรือเป็นเหตุที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการกระทำความผิด หรือข้อกล่าวอ้างที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นก็เคยกระทำความผิดเดียวกันมาแล้ว ก็ไม่เป็นเหตุให้พ้นจากโทษ

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดให้ได้รับโทษเพิ่มขึ้น เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี หรือเหตุเฉพาะตัวบุคคลกรณีเหตุอันเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น ในการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด ศาลอาจพิจารณาถึงจำนวนเงินที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมูลค่าความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐ ได้รับ และความสำคัญและความจำเป็นของกฎระเบียบที่มีการฝ่าฝืน นอกจากนี้ศาลยังพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดซ้ำซาก หรือเป็นประจำ (Le Caractère Répété Ou Systématique)²²

กรณีเหตุอันเกี่ยวกับบุคคลนั้น กรณีที่ศาลนำมาพิจารณาลงโทษเพิ่มขึ้น ได้แก่เรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว (L'avantage Personnel) ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดนั้น ซึ่งมักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินค่าตอบแทนเพิ่มเติมผลประโยชน์อื่นที่มีไว้ตัวเงิน หรือการให้บริการต่าง ๆ ณ สถานที่พักอาศัยของบุคคลนั้น โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย หรือเกี่ยวกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดนั้นอันส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3.2 มาตรการทางวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระบบกฎหมายไทย

ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งเดิมเรียกว่า “ความผิดทางงบประมาณและการคลัง” โดยกำหนดหลักการไว้ในหมวด 11 ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งขั้นตอนวิธีการพิจารณาวินิจฉัยความผิด และการสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออกระเบียบเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและวิธีพิจารณาความผิดมาบังคับใช้ และแม้ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้งจนกระทั่งปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงนำเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาตลอดไปจนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ตามหลักกฎหมายมหาชนกำหนดในกฎหมายปกครองคำสั่งลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง การกระทำต้องชอบด้วยกฎหมาย

²² คำวินิจฉัย ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1984 (คดี Cuet และ Atzenhoffer). หน้า 110.

ผู้กระทำต้องมีหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจไว้ หากกระทำโดยปราศจากหน้าที่และอำนาจ การกระทำนั้น ๆ ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การศึกษาเรื่องนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง ที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาตลอดไปจนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ หากบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองการปกครององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ที่มาหรือการได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้น ซึ่งหลักการตรวจสอบได้กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกัน โดยในการตรวจเงินแผ่นดินก็มีการถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยให้มีการตรวจเงินแผ่นดินกับการบริหารของฝ่ายบริหารผ่านการตรวจเงินแผ่นดินในหน่วยงานภาครัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในด้านการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย และการเก็บรักษาเงิน ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อีกประการหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีองค์กรตรวจสอบอันได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดให้ต้องตรากฎหมายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่บัญญัติรองรับเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งสรุปสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดวินัยการเงินการคลังได้ ดังนี้²³

3.2.1.1 หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ภารกิจของรัฐนอกจากภารกิจพื้นฐานแล้ว ยังรวมถึงภารกิจเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย ซึ่งรัฐจำเป็นต้องควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่ว่าจะเป็น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ถือเป็นการควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้ว (Pre Audit) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้กำหนดการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ได้มีการจ่ายไปแล้ว (Post Audit) ว่าเป็นไปอย่างคุ้มค่า ประหยัด มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชนหรือไม่ จากองค์กรตรวจสอบภายนอก ได้แก่

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาครัฐ อย่างเป็นอิสระ และเป็นกลาง โดยอยู่ภายใต้การกำกับ การปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²⁴ ตามมาตรา 243

มาตรา 243 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดย รับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2.1.2 หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยการเงิน การคลังของรัฐไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐสภา ที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนี้

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงิน การคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและจัดระบบ ภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมี บทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัย ทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหาร ทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะ

3.2.1.3 หน้าที่ของรัฐสภาเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐสภาใน ส่วนที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐในหมวด 7 รัฐสภา ดังนี้

มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่า ด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการ โอน งบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ใน กรณีจำเป็นเร่งด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือ

²⁴ นิชาพัฒน์ รุ่งนิธิชัชวงศ์. (2561). การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามหลักธรรมาภิบาล ภายใต้กรอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช*, 29(1). หน้า 102.

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

3.2.1.4 หน้าที่ขององค์กรอิสระเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหน้าที่ขององค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐในหมวด 12 องค์กรอิสระ ดังนี้

มาตรา 238 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งผู้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- 1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- 3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- 4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- 5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

“การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย”

มาตรา 242 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรมเป็นกลางและปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดและตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2)

4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3)

3.2.1.5 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันไม่ให้มีการตรากฎหมายเยอะเก็นความจำเป็น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 77 วรรคแรก รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ง) ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยสะดวกและรวดเร็ว

(4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

3.2.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

เดิมเรื่องวินัยการเงินการคลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและกำหนดกฎระเบียบในการดำเนินกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลัง ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนรัฐธรรมนูญหลายครั้ง ทำให้ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ขึ้น โดยเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกำหนดให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายดังกล่าว โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้ และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561 ประกอบด้วย 5 หมวด รวมทั้งสิ้น 87 มาตรา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้รัฐดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลังและการก่อหนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและหลักความเป็นธรรมในสังคมและต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่พระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด²⁵ โดยผู้วิจัยขอกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาที่ศึกษา ดังนี้

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

3.2.2.1 หลักการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 80 บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและการลงโทษ กรณีกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยให้ เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

และในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ได้บัญญัติหลักการเบื้องต้นในการตรวจเงินแผ่นดิน และ กำหนดให้กรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ สามารถดำเนินการลงโทษทาง ปกครองแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ โดยในการลงโทษทางปกครองต่อผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการ คลังของรัฐจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

3.2.2.2 ฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคท้าย กำหนดให้ “ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่ง ลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” โดย มิได้บัญญัติฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้โดยเฉพาะ อีกทั้ง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ก็มิได้บัญญัติว่าการกระทำใดที่จะถือเป็น ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะถือเป็น ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงต้องพิจารณาโดยยึดโยงกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีทั้งบทบัญญัติ ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” และการดำเนินการ ทางการคลังที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” ในขณะที่การพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะ ถือเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ต้องพิจารณาจาก “ลักษณะการใช้อำนาจรัฐ” เป็นหลัก หากการกระทำนั้นมีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” และอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ ของการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ก็ต้องถือเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ด้วยเหตุดังกล่าว บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ การกระทำที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ และการกระทำ ที่สามารถนำมากำหนดเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ ดังนี้

1) การกระทำที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้²⁶

สำหรับการกระทำที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ เนื่องจากมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยแท้ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบาย หรือการกำหนดเป้าหมายหรือตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการแสดงเจตจำนงหรือแผนในการบริหารการคลังของรัฐบาลล่วงหน้า ซึ่งเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป หากไม่ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายก็จะมีสถานะเป็นเพียงแนวทางหรือตัวชี้วัดความมีเสถียรภาพหรือความยั่งยืนทางการคลังเท่านั้น²⁷ (Fiscal Sustainable Framework) ทั้งนี้ ตัวอย่างการกระทำตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ เช่น การกำหนดค่านิยาม การกำหนดนโยบายทางการคลัง บทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ และบทเฉพาะกาล

(1) การกำหนดค่านิยาม

การกำหนดค่านิยามต่าง ๆ นั้น เป็นเพียงการอธิบายความหมายของคำที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่มีลักษณะเป็นข้อพึงปฏิบัติหรือข้อห้ามปฏิบัติที่จะนำกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบ โดยสภาพจึงไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 4 เช่น การให้ความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” “ส่วนราชการ” ฯลฯ และมาตรา 31 ที่อธิบายถึงความหมายของคำว่า “รายได้” และ “รายได้แผ่นดิน”

(2) การกำหนดนโยบายทางการคลัง

โดยทั่วไปแล้วการกำหนดนโยบายทางการคลังเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และมีลักษณะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” ดังนั้น แม้ว่าจะไม่ปฏิบัติตามนโยบายทางการคลังที่วางไว้ก็ไม่อาจถือเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสั่งลงโทษทางปกครองได้ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยทางอื่นต่อไป โดยขอยกตัวอย่าง ดังนี้

²⁶ กัทวารินทร์ บุญชู. (2562). *ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. คุญฉินพนธ์นิติศาสตรคุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 218.

²⁷ สุปรียา แก้วละเอี๊ยด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 172.

(1) การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

กรณีนี้เป็นการกำหนดองค์ประกอบของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ซึ่งมีลักษณะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” ทั้งสิ้น จึงไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ เช่น บทบัญญัติตาม หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ มาตรา 10 ถึง มาตรา 12

(2) การจัดทำและการจัดสรรงบประมาณ

เป็นกรณีที่เป็น การกำหนดหลักการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รายจ่ายงบกลาง ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการทอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งใน ส่วนของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการตรวจสอบการใช้งบประมาณ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการ เป็นต้น การกระทำดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เช่น บทบัญญัติตาม หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ มาตรา 17 ถึง มาตรา 24 เป็นต้น

(3) การจัดทำแผนการคลัง

เป็นกรณีที่เป็น การกำหนดหลักในการจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง ปรมาณการเศรษฐกิจและปรมาณการการคลัง เพื่อใช้วางแผนการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ ตลอดจนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นดุลพินิจของรัฐบาลในการบริหารประเทศซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ และไม่อาจนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ เช่น บทบัญญัติตาม หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ มาตรา 13 ถึง มาตรา 16

(4) การบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

เป็นกรณีที่เป็น การบริหารความเสี่ยงทางการคลังจากสถานการณ์ที่รัฐบาล อาจจะต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการคลังในอนาคตซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มภาระทางการคลังและผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งใน ส่วนของการจัดทำแผนการบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต และการชดเชยค่าใช้จ่ายจากการสูญเสียรายได้ในการดำเนินการดังกล่าว ตลอดจนการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากความคลาดเคลื่อนด้านรายได้ รายจ่าย การก่อหนี้และการบริหารหนี้

การบริหารสินทรัพย์ และการบริหารสภาพคล่อง²⁸ ซึ่งเป็นการประมาณการเศรษฐกิจและประมาณการทางการคลังทั้งสิ้น เช่น บทบัญญัติตาม หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการคลังและงบประมาณ มาตรา 27 ถึง มาตรา 30 จึงไม่สามารถนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้

(5) การกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลข

เป็นกรณีที่เป็น การกำหนดตัวเลขของเป้าหมายหรือเพดานของตัวชี้วัดทางการคลังต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลอาจกำหนดระยะเวลาในการบรรลุเป้าหมายไว้ทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยการกำหนดเชิงปริมาณที่สำคัญตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 11 (4) เช่น การกำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ และสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะ ตามมาตรา 50²⁹ และ ยังรวมถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือ โครงการ ตามมาตรา 11 (6) ประกอบมาตรา 28 อีกด้วย โดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐได้กำหนดให้อัตราดอกเบี้ยรวมทั้งหมดของภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ ในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือ โครงการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ต้องมียอดคงค้างทั้งหมดรวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี³⁰

(6) การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะ

เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งการกู้เงินหรือการค้ำประกันต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และสามารถปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกได้ตามนโยบายของรัฐบาล โดยกระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินและการค้ำประกันในปีงบประมาณที่ล่วงมาให้รัฐสภาทราบ ประกอบกับการก่อหนี้สาธารณะและการบริหารหนี้สาธารณะต้องอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังและกรอบวินัยทางการเงินการคลังที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะนั้น มีทั้งส่วนที่เป็นการกำหนดเงินนโยบายซึ่งมี

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 144 ง ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2561. หน้า 12.

²⁹ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนพิเศษ 144 ง ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2561. หน้า 11.

ลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดที่จะนำไปสู่การลงโทษทางปกครองได้ และส่วนที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่จะสามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดได้ ซึ่งส่วนที่ไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดได้นั้น นอกจากบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเชิงตัวเลขอันมีลักษณะเป็นการเพิ่มความยั่งยืนทางการคลังดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมถึงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น มาตรา 51 ถึง มาตรา 53 มาตรา 55 ถึงมาตรา 57 มาตรา 60 และ มาตรา 67

(3) บทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์

บทบัญญัติลักษณะนี้มีขึ้นเพื่อแสดงเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรการต่างๆ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมาควบคุมตรวจสอบได้ เช่น มาตรา 6 ถึง มาตรา 9 มาตรา 64 และมาตรา 65 กล่าวคือ บทบัญญัติในมาตรา 6 ถึง มาตรา 9 อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป เป็นการกล่าวถึงเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ต้องการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนต่อไป ส่วนมาตรา 64 และสำหรับมาตรา 65 นั้น อยู่ในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น เป็นการกล่าวถึงเจตนารมณ์ในการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายการก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้

(4) บทเฉพาะกาล

ด้วยเหตุที่บทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 81 ถึงมาตรา 87 นั้น เป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการต่างๆ และการมีผลใช้บังคับของหลักการตามพระราชบัญญัติ โดยไม่มีลักษณะของข้อพึงปฏิบัติหรือข้อห้ามแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติในส่วนบทเฉพาะกาลมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้

เห็นได้ว่า การกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ไม่อาจนำมากำหนดให้เป็นฐานความผิดที่จะนำไปสู่การลงโทษทางปกครองได้ ด้วยเหตุที่บทบัญญัติเหล่านี้เป็นเพียงกรอบในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความยั่งยืนทางการคลังซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของการมีวินัยทางการคลังที่ดี เนื่องจากกรอบวินัยทางการเงินการคลังดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความมีเสถียรภาพด้านการคลังที่จะช่วยในการกำหนดนโยบายทางการคลังในอนาคตได้ว่าจะมีทิศทางอย่างไร โดยดูจากข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขเชิงนโยบายต่างๆ เช่น การกำหนดนโยบายงบประมาณ

สมควร การประมาณการรายได้รัฐบาล นโยบายงบประมาณเกินดุล หรือนโยบายงบประมาณขาดดุล ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่าทิศทางการดำเนินนโยบายการคลังที่กำหนดนั้น ทำให้หนี้สาธารณะ ภาระหนี้ และฐานะการคลัง ยังคงอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่รัฐใช้เป็นแนวทางในการรักษาวินัยทางการคลังอยู่หรือไม่ และบทบาทของรัฐมีความเหมาะสมกับเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด³¹

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากนโยบายและตัวชี้วัดดังกล่าวอาจถูกปรับเปลี่ยนได้ตามสถานะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และอาจจะมีปัจจัยอื่นๆ ซึ่งอยู่นอกการควบคุมของรัฐบาล ที่อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามนโยบายหรือตัวชี้วัดที่วางไว้ได้ จึงส่งผลให้การกระทำดังกล่าวเป็นเพียงกรอบในทางเศรษฐกิจที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย หากแต่เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” ที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทางการเมืองอันเป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการควบคุมตรวจสอบ “การกระทำทางปกครอง” ที่เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายหรือแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่วางไว้ อันเป็นลักษณะของงานประจำที่มีใช่งานทางการเมือง³² ดังนั้น การกระทำตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในส่วนที่เป็นกรอบการดำเนินการทางการคลังจึงไม่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสั่งลงโทษทางปกครองได้

2) การกระทำที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้³³

การพิจารณาว่าการกระทำใดในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสั่งลงโทษทางปกครองได้นั้น นอกจากการพิจารณาว่าการกระทำนั้นมีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” แล้ว ยังต้องพิจารณาจากบริบทของการตรวจเงินแผ่นดินด้วย กล่าวคือ การตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Post Audit) ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้ “ตรวจเงินแผ่นดิน หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน

³¹ อภิขญา นันทราทิพย์. (2558). *ปัญหาวินัยทางการเงินการคลังในการก่อหนี้สาธารณะ: กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3 - 4 /2557*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 29.

³² ภัทรวิรินทร์ บุญชู. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 223.

³³ ภัทรวิรินทร์ บุญชู. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 26. หน้า 224.

ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ ตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ³⁴

จากบริบทและคำนิยามของการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว ทำให้จำแนกได้ว่าการกระทำที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ต้องเป็นข้อกำหนดในการควบคุมการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ ตลอดจนการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542³⁵ ประกอบ จึงตีความได้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครอบคลุมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ดังนั้น การกระทำตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยส่วนใหญ่จึงอยู่ในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง (ส่วนที่ 1 รายได้ ส่วนที่ 2 รายจ่าย ส่วนที่ 3 การจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สิน ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน) ประกอบกับหมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 5 ลักษณะ ดังนี้

(1) การจัดเก็บรายได้ การรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่ง

การกระทำในส่วนนี้เป็นการบริหารการเงินการคลังด้านรายได้ ตามหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ส่วนที่ 1 รายได้ ประกอบกับการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณตามหมวด 2 นโยบายการเงินการคลังบางมาตรา³⁶ ซึ่งหากพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับฐาน

³⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

³⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

³⁶ ได้แก่ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 32 ถึงมาตรา 36 มาตรา 39 มาตรา 42 มาตรา 53 วรรคท้าย มาตรา 59 มาตรา 61 และมาตรา 62

ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แล้ว การกระทำดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับความผิดในส่วนที่ 1 ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง ประกอบกับความผิดในส่วนที่ 4 ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้

สำหรับกรณีการจัดเก็บรายได้แผ่นดิน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- 1) รายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร (มาตรา 32) 2) รายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียม (มาตรา 33) และ 3) รายได้รัฐวิสาหกิจ (มาตรา 36) ซึ่งโดยหลักแล้วการจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร รายได้แผ่นดินที่เป็นค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ ตลอดจนการยกเว้นหรือการลดรายได้แผ่นดินดังกล่าว จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้การเสนอกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Surcharged Tax) ตามมาตรา 26 และสำหรับกรณีการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่ง โดยหลักแล้วต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด (กรณีส่วนราชการเป็นไปตามมาตรา 39 กรณีมิใช่ส่วนราชการเป็นไปตามมาตรา 42) ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องนำเงินที่จัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ ส่งคลังตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (มาตรา 34 ประกอบ มาตรา 39) และต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเกิดประโยชน์ในการที่หน่วยงานของรัฐนั้นจะมีเงินเก็บไว้ (มาตรา 25) หรือเป็นกรณีการเก็บรักษาเงินกู้ หรือเงินนอกงบประมาณที่ไม่ต้องนำเงินส่งคลัง (มาตรา 53 วรรคท้าย และมาตรา 61 วรรคสอง) เว้นแต่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้เงินดังกล่าวอีก จึงต้องนำเงินนั้นส่งคลัง (มาตรา 59 มาตรา 61 วรรคท้าย และมาตรา 62) นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐจะกั้นเงินรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น หรือเพื่อการหนึ่งการใดเป็นการเฉพาะมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (Earmarked Tax) (มาตรา 35)

(2) การก่อกวนผู้ผูกพัน การเบิกเงิน และการจ่ายเงิน

การกระทำในส่วนนี้เป็นการบริหารการเงินการคลังด้านรายจ่าย ตามหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ส่วนที่ 2 รายจ่าย ส่วนที่ 4 กรณีการเบิกจ่ายเงินกู้ ประกอบกับส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณ³⁷ ซึ่งหากพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

³⁷ ได้แก่ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 37 ถึงมาตรา 43 มาตรา 54 มาตรา 61

ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แล้ว การกระทำดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับความผิดใน ส่วนที่ 2 อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและการจ่ายเงิน ประกอบกับความผิดใน ส่วนที่ 3 อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการบริหาร งบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน

สำหรับกรณีการก่อหนี้ผูกพันนั้น เป็นไปตามหลักการในพระราชบัญญัติวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 43 โดยหน่วยงานของรัฐจะก่อหนี้ ผูกพันได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย และต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและ ข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย และสำหรับกรณีการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามหลักการในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 37 ถึง มาตรา 42 กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะเบิกเงินจ่ายเงิน รวมทั้งส่งจ่ายเงิน ทดรองราชการได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินต้อง ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หากเกิดกรณีเงินที่ขอเบิกจากคลังจ่าย ไม่หมดหรือไม่ได้จ่าย ก็ต้องนำเงินดังกล่าวส่งคืนคลังซึ่งรวมไปถึงเงินนอกงบประมาณที่มีได้เท่าที่ จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอก งบประมาณตามบทบัญญัติในมาตรา 61 วรรคแรก

นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะส่วนที่อยู่ภายใต้การ ควบคุมตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงิน การคลังของรัฐได้นั้น จะมีเฉพาะส่วนที่เป็นการกระทำทางปกครอง ได้แก่ กรณีการเบิกจ่ายเงินกู้ ตามมาตรา 54 และมาตรา 58 ที่ต้องเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของ รัฐมนตรี ระเบียบการเบิกจ่ายเงินของทางราชการ และหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและ เมื่อมีการใช้จ่ายเงินกู้แล้วก็ต้องมีการติดตาม ประเมินผล และการรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ด้วย

(3) การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ

การกระทำในส่วนนี้เป็นการบริหารการเงินการคลังด้านการจัดให้ได้มาซึ่ง ทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ตามหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ส่วนที่ 3 การจัดให้ ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ มาตรา 44 ถึง มาตรา 48 ซึ่งหากพิจารณาศึกษา เปรียบเทียบกับฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แล้ว การกระทำดังกล่าวสามารถ เทียบเคียงได้กับความผิดใน ส่วนที่ 6 อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ

โดยหลักแล้วการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐต้อง เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และความ

ประหยัด (มาตรา 44) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ (1) การบริหารจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของแผ่นดิน (2) การบริหารเงินคลัง และ (3) การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (มาตรา 48) ซึ่งในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้นใช้บังคับแล้ว

(4) ทุณหมนเวียน

ในส่วนนี้เป็นเรื่องใหม่ที่ไม่เคยกำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 มาก่อน โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 63 ได้กำหนดให้การจัดตั้ง การบริหาร การประเมินผล การรวมหรือการยุบเลิก ทุณหมนเวียนต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารตุณหมนเวียน คือ พระราชบัญญัติการบริหารตุณหมนเวียน พ.ศ. 2558

(5) การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

การกระทำในส่วนนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบการจัดทำบัญชี และการรายงานต่างๆ ตามหมวด 4 การบัญชี การรายงานและการตรวจสอบ มาตรา 68 ถึง มาตรา 79 ซึ่งหากพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกับฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 แล้ว การกระทำดังกล่าวสามารถเทียบเคียงได้กับความผิดในส่วนที่ 7 ความผิดอื่น อันได้แก่ การใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ การจัดทำบัญชีและเอกสารเพื่อประกอบการบัญชี และการบริหารการเงินการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหาย ทั้งนี้ สามารถแบ่งบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวออกได้เป็นระดับรัฐบาลและระดับหน่วยงาน

(1) ระดับรัฐบาล³⁸ กระทรวงการคลังมีหน้าที่ต้องกำหนดมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ (มาตรา 68 วรรคแรก) และจัดทำบัญชีการเงินแผ่นดินให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐที่กำหนด (มาตรา 73) รวมทั้งจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณเสนอต่อรัฐมนตรีและรัฐสภา (มาตรา 74) ตลอดจนจัดทำรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณเสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ตรวจสอบตามมาตรฐานการรายงานผลการตรวจสอบตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด (มาตรา 75) นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานสถานะ

³⁸ ได้แก่ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 68 และมาตรา 73 ถึงมาตรา 78

หนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ ความเสี่ยงทางการคลัง และรายงานความเสี่ยงทางการคลังและรายงานการเงินต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกด้วย (มาตรา 76 ถึงมาตรา 78)

(2) ระดับหน่วยงาน³⁹ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีและรายงานการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐ มาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป (กรณีที่เป็นรัฐวิสาหกิจ) หรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน (กรณีที่เป็นทุนหมุนเวียน) (มาตรา 68) โดยผู้จัดทำบัญชีและรายงานการเงินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 69) นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐยังมีหน้าที่จัดทำรายงานการเงินประจำปีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด นำส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง (มาตรา 70) โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบรายงานการเงินประจำปีงบประมาณของหน่วยงานของรัฐตามนโยบาย หลักเกณฑ์และมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด (มาตรา 71) จากนั้นหน่วยงานของรัฐต้องนำส่งรายงานการเงินประจำปีพร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา 72) และหน่วยงานของรัฐต้องมีการควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด (มาตรา 79)

อย่างไรก็ตาม เป็นการยากที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้หรือไม่ได้ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อาจกระทำการได้ทั้ง 2 ลักษณะ คือ การกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จึงควรต้องพิจารณาจาก “ลักษณะการใช้อำนาจรัฐ” เป็นหลัก โดยบางบทบัญญัติแม้จะเป็นการดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐ แต่ก็อาจประกอบด้วยส่วนที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลและส่วนที่เป็นการกระทำทางปกครองด้วย เช่น กรณีการดำเนินกิจกรรมถึงการคลัง ตามมาตรา 28 นั้น การจัดทำประมาณการเศรษฐกิจและประมาณการทางการคลัง และการที่คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐกำหนดอัตราชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ อันมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลังซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาลและเป็นดุลพินิจของรัฐบาลในการบริหารประเทศที่ไม่สามารถนำกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ ในขณะที่การพิจารณาภาระที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีที่ต้องมียอดคงค้างทั้งหมด

³⁹ ได้แก่ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 68 ถึงมาตรา 72 และมาตรา 79

รวมกันไม่เกินร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองและสามารถนำกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ ดังนั้น หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการะที่รัฐต้องรับชดเชยค่าใช้จ่ายไม่เป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ ก็ย่อมถือเป็นการกระทำที่สามารถนำมากำหนดเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ เป็นต้น

จึงเห็นได้ว่า การกระทำที่สามารถนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้นั้น ต้องเป็นกรอบการดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเงินการคลังของรัฐที่สอดคล้องกับบริบทการตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” โดยไม่ก้าวล่วงไปถึง “การกระทำทางรัฐบาล” อันเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศโดยแท้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะมีบทบัญญัติที่มีลักษณะดังกล่าวหลายประการด้วยกัน แต่ผู้วิจัยเห็นว่านอกจากจะต้องเป็นการกระทำทางปกครองแล้ว การกระทำบางกรณีไม่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐควรเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังในเรื่องที่มีผลกระทบสำคัญต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐซึ่งมีการฝ่าฝืนบ่อยครั้งตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เท่านั้น

3.2.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

เนื่องจากการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้วินัยทางการเงินการคลังของรัฐเป็นไปในทิศทางที่ดี ผู้วิจัยจึงขอเสนอความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสังเขป เพื่อให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้ริเริ่มขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงนำแบบอย่างการบริหารงานของประเทศในยุโรปที่ทรงเสด็จเยือนมาใช้ในประเทศไทย โดยทรงพระกรุณาฯ ให้ตั้งกรมขึ้น 12 กรมแทนการปกครองแบบจตุสดมภ์ ที่เคยใช้ต่อเนื่องกันมาแต่โบราณ โดยมีการจัดตั้ง “กรมพระคลังมหาสมบัติ” เป็น 1 ใน 12 กรม ที่ได้ทรงโปรดให้จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้น มีสิ่งสำคัญที่เกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติคือ ทรงโปรดให้กำหนด “พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน” ในวันพุธขึ้น 9 ค่ำ เดือน 5 จุลศักราช 1237 ซึ่งตรงกับวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “ออดิตออฟฟิศ” หรือ

“ออติเตอออฟฟิช” เป็นที่ประชุมตรวจบัญชี⁴⁰ โดยพนักงานที่รับราชการในออฟฟิชหลวงนี้เป็นอิสระจากกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงจากเจ้าพนักงานใหญ่ที่อยู่ในภาษาอังกฤษเรียกว่า “ออติเตอเยเนอราล” ไม่ต้องฟังบังคับบัญชาจากผู้อื่น ทั้งยังทรงโปรดให้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยออฟฟิช ดังปรากฏในหมวดมาตราที่ 8 ว่าด้วย ออฟฟิชหลวงในพระบรมมหาราชวังที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “ออติเตอ ออฟฟิช”

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 จนถึง พ.ศ. 2458 การตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีรูปแบบเหมือนสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2458 ได้ทรงจัดตั้งกรมตรวจบัญชีและการเงินแผ่นดินขึ้นมา เนื่องจากทรงเห็นว่ารายได้และรายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้นจำเป็นต้องตรวจตราการรับจ่ายและรักษาเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2458

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐบาลเห็นสมควรให้การตรวจตราทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นที่เชื่อถือแก่ประชากรราษฎรมากขึ้น จึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2522 โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ด้วยเหตุผลที่รัฐบาลเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจสอบในการรับจ่าย เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพทันสมัยมากยิ่งขึ้น ผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปลี่ยนมาเป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

⁴⁰ นนทพล นิมสุวรรณ และคณะ. (2540). *120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: เอ็มเทรคดิ่ง. หน้า 8.

(ข้าราชการพลเรือน ระดับ 11) และกำหนดให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ภายหลังการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการปฏิรูปการตรวจเงินแผ่นดินไปพร้อมกันด้วย โดยเหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการปรับปรุงเนื่องมาจากการตรวจเงินในอดีตที่ผ่านมาของไทยประสบกับปัญหาของการทำงานหลายประการที่เป็นเหตุให้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประเด็นที่กล่าวถึงมากที่สุดคือ “ความเป็นอิสระและเป็นกลาง” ที่ยังไม่มีอยู่จริง อาทิ หน่วยงานที่รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เดิม นั้น ยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในฝ่ายบริหารภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระแยกเป็นเอกเทศ เป็นต้น ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ และได้นำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น

ภายหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ โดยได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีประกาศคณะปฏิรูปการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12⁴¹ ปล่อยให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไปและฉบับที่ 29⁴² เรื่อง แก้ไขประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 20 กันยายน 2549 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ส่งผลให้การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 252 มาตรา 253 และมาตรา 254⁴³ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำคัญของกฎหมาย ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษาแนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณ ให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302 บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ วรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังนั้นในระหว่างที่ยังมิได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไป

⁴¹ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 12. (2549, 24 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 123 (ตอนที่ 89ก), หน้า 1.

⁴² ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 29. (2549, 3 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 123 (ตอนที่ 105ก), หน้า 15.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 124 (ตอนที่ 47ก), หมวดที่ 11 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ.คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.

ตามรัฐธรรมนูญการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ส่งผลให้การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยเป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 242 ซึ่งก็ยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังอยู่เช่นเดิม แต่เปลี่ยนชื่อเรียกจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” มาเป็น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” แทน โดยได้มีการบัญญัติในมาตรา 62 วรรคหนึ่ง และหมวด 8 องค์การอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 240 (5) ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 (5) และหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง มาตรา 95 ถึงมาตรา 103 และเพื่อความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลใช้บังคับวันที่ 20 เมษายน 2561 โดยสาระสำคัญอยู่ในหมวด 3 วินัยการเงินการคลัง เป็นหลักการแนวทางการดำเนินการวินัยการเงินการคลัง ตั้งแต่มาตรา 31 ถึงมาตรา 67 และมีการกำหนดในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นที่ไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในหมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 80 วรรคสอง

ผู้วิจัยจึงพอสรุปได้ว่า จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ ไม่มีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่ทำหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด เสมือนเป็นผู้กลั่นกรองเรื่องเบื้องต้นเสนอความเห็นให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาว่าจะลงโทษผู้กระทำผิดหรือไม่ ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดไว้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 (5) (6) มาตรา 37 และมาตรา 99 ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ออกระเบียบ เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัย ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562” ซึ่งได้กำหนดให้กรรมการเจ้าของเรื่องตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลัง

ของรัฐ เสมือนทำหน้าที่แทนคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง (เดิม) โดยมีผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง ซึ่งเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือกรรมการเจ้าของเรื่อง และเมื่อกรรมการเจ้าของเรื่องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความผิดวินัยทางการเงินการคลังของรัฐเสร็จแล้วจึงนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าจะลงโทษผู้กระทำผิดหรือไม่

และอีกประการที่สำคัญคือ โทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้มีเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เดิมจะมีเพียงโทษปรับทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ปัจจุบันจะมีโทษ ภาคทัณฑ์ และคำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เข้ามาเพิ่มเติมด้วย

จะเห็นได้ว่ารูปแบบวิธีการของวินัยการเงินการคลังของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก ตั้งแต่เรื่องของชื่อ คือ วินัยทางงบประมาณและการคลัง (เดิม) เปลี่ยนมาเป็นวินัยการเงินการคลังของรัฐ (ปัจจุบัน) วินัยการเงินการคลังของรัฐก็มีพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาเป็นกรอบการดำเนินการคลังและงบประมาณของรัฐ ซึ่งเดิมความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีเพียงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กำหนดฐานความผิดไว้เท่านั้น อีกทั้ง ปัจจุบันจะมีโทษเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 3 ประเภท คือ ภาคทัณฑ์ คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาโทษนั้นให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ซึ่งโทษดังกล่าวยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัวในการพิจารณาโทษแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเกิดปัญหาในการบังคับโทษได้

3.2.3.1 องค์การที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยในอดีต เมื่อมีการตรวจพบการกระทำผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การเงิน และการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดหรือพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัย ทางแพ่ง หรือทางอาญา โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษแก่ผู้กระทำผิดแต่อย่างใด การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นเพียงการตรวจสอบที่ปราศจากซึ่งอำนาจลงโทษโดยตรงจึงเป็นเหตุให้บรรดาหน่วยรับตรวจขาดความเข้มงวดต่อกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรที่จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้นเพื่อเสริมให้ระบบการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสั่งลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กฎหมายฉบับดังกล่าวได้นำหลักการตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐมาบัญญัติไว้ในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง ตั้งแต่มาตรา 95 ถึง มาตรา 103 และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1.1) คุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามค ณะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยผู้ได้รับการสรรหาต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี และนอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 13 และมาตรา 14 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

อิสระใด

- (2) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (3) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

- (4) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
- (5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (7) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (8) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- (9) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐาน เป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน
- (13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง
- (14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (15) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
- (16) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม อย่างร้ายแรง หรือเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(17) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(18) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(19) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองใน ระยะสิบปี ก่อนเข้ารับการสรรหา

(20) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(21) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(22) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(23) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(24) มีพฤติกรรมอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร หรือผู้ได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่ที่สุด

ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดินดังกล่าว เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ การตรวจเงินแผ่นดินส่วนการกำหนดลักษณะต้องห้ามนั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้คณะกรรมการ ตรวจสอบเงินแผ่นดินมีส่วนได้เสียในกิจการอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง⁴⁴

1.2) อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ การดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งตามมาตรา 27 (5) (6) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น มาตรา 99 ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อ

⁴⁴ สุปรียา แก้วละเอียด. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 27. หน้า 334.

ลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการเป็นหลัก แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และการยื่นคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ยังมีอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1) ก่อนการวินิจฉัยโทษทางปกครองของคณะกรรมการ หากผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์ที่จะมาแถลงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมาแถลงด้วยวาจาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ข้อ 39)

2) พิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและการลงโทษทางปกครอง โดยใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาโทษทางปกครองของคณะกรรมการต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น (ข้อ 41 และข้อ 42)

3) ทำคำวินิจฉัย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ วัน เดือน ปี ที่ทำคำวินิจฉัย ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและในปัจจุบัน ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย คำวินิจฉัยในประเด็นความผิดและเหตุผล มติคณะกรรมการ การกำหนดโทษทางปกครอง เงื่อนไขวิธีการบังคับโทษ ระยะเวลาสิ้นสุดการรับโทษทางปกครอง (ถ้ามี) (ข้อ 44)

4) นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ สั่งให้ใช้มาตรการบังคับตามคำวินิจฉัยโดยการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระค่าปรับทางปกครอง

1.3) อำนาจในการลงโทษทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ได้กำหนดโทษทางปกครอง และในการพิจารณาโทษทางปกครองให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ซึ่งการลงโทษทางปกครองถือเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะในเรื่องประโยชน์ของส่วนรวม และการลงโทษก็เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการลงโทษ คือ เพื่อคุ้มครองสังคมโดยต้องการให้สมาชิกของรัฐอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับ

กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมหรือเป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐและบทบัญญัติในการลงโทษก็เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการลงโทษ คือ ต้องการให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใดของหน่วยรับตรวจปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจนั้น และเพื่อคุ้มครองเงินและทรัพย์สินของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การลงโทษจึงเป็นส่วนประกอบในการที่จะช่วยให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

(1) คุณพินิจในการลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อำนาจคุณพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายปกครองในการที่จะสามารถวินิจฉัยสั่งการให้เหมาะสมกับมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินการคลังของรัฐภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมอบคุณพินิจในการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการบังคับการกระทำความผิดในทางปกครองอาจมีอันตรายในแง่ที่เจ้าพนักงานอาจใช้อำนาจไม่เหมาะสมหรืออำเภอใจได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการใช้คุณพินิจในการลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหา การที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการใช้คุณพินิจอำเภอใจได้ และก้าวล้ำไปกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนได้ โดยผลกระทบอาจทำให้การตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายและอาจจะทำให้การลงโทษนั้นเกินขอบเขตแห่งกฎหมาย จึงเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงการใช้คุณพินิจซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษปรับวินัยทางงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงควรที่จะพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่าคุณพินิจมีลักษณะขอบเขตและหลักการในการใช้คุณพินิจอย่างไร

(1.1) ลักษณะของคุณพินิจและความหมายของคุณพินิจ

“ดุลพินิจ” หมายความว่า การวินิจฉัยที่เห็นสมควร⁴⁵ มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Discretion” ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Discretio” โดยมีความหมายในทางกฎหมายว่า เป็นอำนาจหรือสิทธิพิเศษ (Privilege) ของศาลหรือองค์กรอื่นที่จะพิจารณาตามหลักยุติธรรม ซึ่งจะมีการพิจารณานำไปใช้ตามสภาวะแวดล้อมแห่งพฤติการณ์และรวมถึงการใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจของตัวผู้พิพากษาหรือของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจนั้นตามหลักยุติธรรม โดยไม่ขึ้นอยู่กับวิจารณญาณหรือการตัดสินใจของผู้อื่น ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ดุลพินิจเป็นอำนาจที่อิสระที่จะตัดสินใจหรือกระทำด้วยตนเองไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งมาบังคับ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ใช่การกระทำตามอำเภอใจแต่เป็นเรื่องที่ต้องวินิจฉัยด้วยเหตุผลและคำนึงถึงความยุติธรรมด้วย ซึ่งเทียบเคียงได้กับ⁴⁶ กับความหมายของดุลพินิจฝ่ายปกครองว่า เป็นอำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองสามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เหมาะสมกับมาตรการภายในของแห่งกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่สามารถตรากฎหมายให้ละเอียดได้ทุกเรื่อง⁴⁷ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้กฎหมายสามารถยืดหยุ่นปรับให้สอดคล้องและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายได้โดยคำนึงถึงความยุติธรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะคดี

(1.2) ความสำคัญของดุลพินิจ

โดยทั่วไปการใช้ดุลพินิจไม่ว่าจะเป็นไปตามกฎหมายใด เมื่อมีการใช้ดุลพินิจแล้วจะต้องมีส่วนประกอบด้วยกัน 3 ส่วน ซึ่งเรียกว่า เป็นพฤติกรรมแห่งดุลพินิจ (The Exercise of Discretion) คือ

- (1) ส่วนของการค้นหาความจริง
- (2) ส่วนของการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย
- (3) ส่วนของการพิจารณาเกี่ยวกับพฤติกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากการทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว⁴⁸

มีสุภาษิตกฎหมายอยู่บทหนึ่งซึ่งกล่าวไว้โดย Cohen ว่า “เมื่อมีกฎหมายก็ย่อมมี⁴⁹ ดุลพินิจอยู่เคียงคู่” (Rules Must Be Supplemented With Discretion) โดย Cohen ได้ให้เหตุผลว่าการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงแต่ประการเดียวก็อาจทำให้เกิดความยุติธรรมได้ แต่ไม่อาจ

⁴⁵ St.Paul Minnesota. (1951). *Black's Law Dictionary's 4th ed.* West Publishing Co. p. 553.

⁴⁶ กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2529). ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. *บทบัญญัติคดี*. หน้า 51.

⁴⁷ สมยศ เชื้อไทย. (2530). การกระทำทางปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 17(3). หน้า 57.

⁴⁸ Keneth Cuop Davis. (1969). *Discretionary Justice : A Preliminary Inquiry*, 2nd ed. Louisiana : Edward Pros Inc.p.4

⁴⁹ *Ibid.* pp. 17-19.

สนองความยุติธรรมเป็นรายกรณีได้ ดังนั้น เพื่ออำนวยความสะดวกเฉพาะกรณีจึงควรให้ดุลพินิจมีส่วนร่วมอยู่ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย ซึ่ง Cohen เรียกว่า “ชีวิตและความยืดหยุ่น” (The Life And Flexibility) จากเหตุดังกล่าวแสดงให้เห็นได้ว่าอำนาจความยุติธรรมที่แท้จริงนั้น ควรจะมีความยืดหยุ่นเพื่อให้ผู้นำเอาปัจจัยกระทบทางสังคมและศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาเพื่อค้นหาความเป็นธรรมโดยแท้จริง ดังนั้น สังคมใดที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจเท่ากับว่าสังคมนั้นปฏิเสธความยุติธรรมนั่นเอง และหากมองย้อนไปในประวัติศาสตร์แล้วจะเห็นได้ว่าทุกระบบการปกครองและทุกระบบกฎหมายย่อมมีทั้งตัวบทกฎหมายและดุลพินิจอยู่ควบคู่กันไป ดังนั้น หากสังคมใดหรือระบบกฎหมายใดมุ่งที่จะบังคับใช้ให้เป็นไปตามเนื้อความแห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้แต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่มีการใช้ดุลพินิจประกอบด้วย นอกจากจะไม่มีความเป็นธรรมแล้วยังถือว่าประชาชนในสังคมนั้นยินยอมให้คนตายปกครองคนเป็น⁵⁰ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาเรื่องของอำนาจในการใช้ดุลพินิจกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรการและพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครอง แล้วมีความเห็นว่า หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจใช้ดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไม่มีขอบเขตจนอาจเกินกว่าวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายและอาจใช้ดุลพินิจลงโทษทางปกครองที่เกินควรจนขาดความเป็นธรรม ดังนั้น การใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปว่าโทษของดุลพินิจที่เป็นอำนาจตามกฎหมายเป็นอย่างไร

(1.3) โทษของดุลพินิจ

เนื่องจากดุลพินิจนั้นมีลักษณะเป็นอัตตวิสัยอยู่มาก ดังนั้น หากผู้ใช้ดุลพินิจไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายและหลักความยุติธรรมแล้วย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ Kenneth Culp Davis ได้กล่าวว่า⁵¹ “ดุลพินิจนั้นประกอบด้วยหลายมิติ” ดังนั้น การใช้ดุลพินิจผิดพลาดขึ้นอยู่กับตัวผู้ใช้ดุลพินิจนั่นเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งดุลพินิจนั้นมิได้มีอันตรายในตัวเองแต่ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้พิจารณาญาณหยิบยกเอาดุลพินิจมาใช้ในตอนใด เพราะข้อเท็จจริงทุกเรื่องมีช่องทางให้ใช้ดุลพินิจหลายประการแล้วแต่ข้อเท็จจริงเช่นใดควรใช้มิติใดของดุลพินิจมาใช้บังคับ หากเลือกใช้ดุลพินิจถูกต้องดุลพินิจนั้นก็จะสร้างความเป็นธรรมได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจจะต้องมีพื้นฐานของความยุติธรรมหรือหลักนิติธรรมในการใช้เพื่อป้องกันการผิดพลาดหรือก่อให้เกิดโทษ ซึ่งเราเรียกดุลพินิจที่มีหลักนิติธรรมนี้ว่า “ดุลพินิจยุติธรรม” (Judicial Discretion, Legal Discretion) โดยผู้วิจัยเห็นว่า กรณีมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

⁵⁰ ชุมพล พลรักษ์. (2516). การละเมิดกฎหมายในสังคมไทย. *วารสารทนายความ*, หน้า 116.

⁵¹ รองพล เจริญพันธ์. (2521). การใช้ดุลพินิจในกฎหมายเยอรมัน. *วารสารนิติศาสตร์*, หน้า 2-3.

ควรเริ่มพิจารณาการใช้ดุลพินิจตั้งแต่การใช้อำนาจกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐให้เป็นไปตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

(1.4) ขอบเขตและการควบคุมดุลพินิจ

ขอบเขตดุลพินิจจะมีมากเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นสามารถใช้ดุลพินิจได้กว้างหรือแคบเพียงใด แต่ไม่ว่าจะกำหนดขอบเขตของดุลพินิจไว้กว้างขวางหรือแคบก็ย่อมก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย กล่าวคือ ถ้ากำหนดขอบเขตของดุลพินิจไว้กว้างก็อาจเกิดอันตรายและผลร้ายจากการใช้ดุลพินิจที่ผิดพลาด และนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ และหากกำหนดขอบเขตดุลพินิจไว้แคบเกินไปก็อาจไม่สามารถให้ความเป็นธรรมเฉพาะกรณีได้ เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจได้ปรากฏถ้อยคำที่น่าสนใจจากคดี R; V.Walcott ว่า “อะไรก็ตามที่มีดุลพินิจเข้ามาเกี่ยวข้องก็ย่อมเป็นแต่ถ้อยคำที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำตามอำเภอใจเท่านั้น”⁵² ดังนั้น การกำหนดขอบเขตของดุลพินิจจึงต้องคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและประโยชน์ของสังคมด้วย และเพื่อไม่ให้การใช้ดุลพินิจที่มีลักษณะเป็นอัตตวิสัยค่อนข้างมากมากระทบกระเทือนถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและประโยชน์ของสังคม จึงต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปเพื่อประโยชน์ความยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งแยกพิจารณาได้ 2 ประการ คือ⁵³

(1) โครงสร้างของดุลพินิจ หมายถึง สิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเกี่ยวกับดุลพินิจเป็นองค์ประกอบสำคัญในการช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ต่อการใช้ดุลพินิจอย่างเปิดเผยและยุติธรรม อันได้แก่ แผนการ นโยบาย ข้อเท็จจริง เหตุผลการสืบเสาะ และกระบวนการพิจารณา

(2) การทบทวนดุลพินิจ เมื่อมีการใช้ดุลพินิจก็ต้องมีองค์กรในการตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้นต่างหากจากองค์กรผู้ใช้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการอุทธรณ์ การตรวจทานหรือการควบคุมไม่ให้ขัดกับหลักเกณฑ์ ในการทบทวนดุลพินิจนั้นอาจทบทวนก่อนใช้ก็ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจในทางกฎหมายเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะถือว่าดุลพินิจเป็นสิ่งที่เคียงคู่กับกฎหมายเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายปกครอง และกฎหมายอาญาในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและศาลจะต้อง

⁵² ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 31.

⁵³ Kenth Cuop Davis. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry* 2. p.98.

ใช้ดุลพินิจมาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยลงโทษนั้นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการลงโทษ สภาพความคิด และมูลเหตุประกอบในการใช้ดุลพินิจซึ่งได้แก่ ลักษณะของระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด ผลของความผิด ประโยชน์ของรัฐหรือสาธารณะ และที่สำคัญต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ดังภาษิตกฎหมายที่ว่า “ตุลาการที่ดีย่อมไม่พิพากษาอรรถคดีโดยอัตโนมัติ หรือตามใจตนเองแต่ย่อมพิพากษาตามตัวบทกฎหมายและความยุติธรรม” (*Judex Bonus Nihil Ex Suo Faciat , Nec Propositione Donesticae Voluntatis , Sed Juxta Leges Et Jura Pronunciet.*)⁵⁴ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็จะทำตามอำเภอใจหรือตามความพอใจไม่ได้ หากต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นเครื่องชี้แนะ และเป็นสิ่งที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจด้วย ก็คือ

(1) หลักการสมควรแก่เหตุ หลักนี้เรียกร่องว่าวิธีการหรือมาตรการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฝ่ายปกครอง) จะใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นต้องเหมาะสม ได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่ได้รับ เช่น นำมาตรการเข้าบรมกฏหมาย ระเบียบการเงินการคลังของรัฐ มาใช้กับผู้ที่ทำผิดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐซ้ำหลายครั้ง ถือว่าเป็นการกำหนดมาตรการทางปกครองในการลงโทษขึ้นมาเพื่อทดแทนการลงโทษปรับทางปกครอง

(2) หลักเสมอภาค เป็นหลักหนึ่งในสิทธิพื้นฐานในการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฝ่ายปกครอง) ได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีลักษณะเดิม การผูกพันกับการวินิจฉัยในครั้งก่อนๆ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางการใช้อำนาจดุลพินิจภายในขอบเขตกฎหมายเสมอ แต่ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเหมือนกันทั้งสองกรณี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะปฏิบัติให้แตกต่างกันไม่ได้ ความผูกพันต่อคำวินิจฉัยก่อน ๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผูกพันต่อดุลพินิจก่อน ๆ ของตนนั้นไม่ใช่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีดุลพินิจ แต่ถือว่าเป็นการสร้างแนวการใช้ดุลพินิจนั้น เพราะหน้าที่ของหลักความเสมอภาค คือ การใช้กฎหมายให้มีผลบังคับเหมือนกันแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจอย่างเสมอหน้าเท่าเทียมกันซึ่งเป็นรูปแบบองค์ประกอบที่สำคัญของความยุติธรรม และขณะเดียวกันก็หมายถึงข้อห้ามในการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจด้วย

(2) ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชา

⁵⁴ วิชา มหาคุณ. (2536). *ศาลยุติธรรมและการพิพากษาคดี*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 34-38.

โทษทางปกครองตามความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมี 3 ลักษณะ ดังนี้
 ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ซึ่งการบังคับตามคำวินิจฉัยของ
 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น หากเป็นกรณีการลงโทษภาคทัณฑ์ให้สำนักงานการตรวจเงิน
 แผ่นดินแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว กรณีการลงโทษคำทัณฑ์โดย
 เปิดเผยต่อสาธารณชน ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบ และ
 นำคำวินิจฉัยลงเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตาม
 ระยะเวลาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดไว้ในคำวินิจฉัย และกรณีการลงโทษปรับทาง
 ปกครอง ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบและให้ผู้ถูกลงโทษ
 ชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัย และเงินค่าปรับทางปกครองให้
 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แล้วรายงานให้คณะกรรมการตรวจเงิน
 แผ่นดินทราบทุกครั้ง

ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาเมื่อมี
 การกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัย
 ลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้วผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษทางปกครองตามที่
 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยก็ยังมีอำนาจใน
 ทางการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษวินัย
 จะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนตามมาตรา 102 แห่ง
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และกรณีเมื่อผู้ถูก
 ลงโทษทางวินัยถูกลงโทษปรับทางปกครองได้ชำระค่าปรับทางปกครองแล้วก็ให้ถือว่าคดีวินัย
 การเงินการคลังของรัฐเป็นอันเลิกกัน แต่ความผิดวินัยของหน่วยงาน และความผิดอาญา ยังคงต้อง
 ดำเนินการภายใต้กฎหมายในแต่ละกรณีต่อไป

(3) ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ทำให้ความผิดทางอื่นยุติ

ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ทำให้ความผิดทางอื่นยุติ หมายความว่า
 เมื่อความผิดที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยในฐานะที่เป็นองค์การสูงสุด
 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ทำให้หน่วยรับ
 ตรวจต้องระงับหรือยุติการดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับ
 ตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะ
 พิจารณาลงโทษทางวินัยหรือดำเนินการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีในทางอาญาเพราะ
 เหตุเดียวกันนี้อีก ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี

(1) ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ทำให้อำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะดำเนินการพิจารณา ลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีกระงับหรือยุติไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 102⁵⁵ ซึ่งโทษที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาจะต้องเป็นการลงโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน⁵⁶

(2) ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ทำให้อำนาจในการดำเนินการของพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาระงับหรือยุติ ด้วยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการพิจารณา ลงโทษทางปกครองตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ไว้ตามรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นนโยบายของรัฐที่ต้องการควบคุมดูแลผู้มีหน้าที่เฉพาะมิให้มีการกระทำที่กระทบต่อสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการป้องกันและข่มขู่การกระทำที่อาจจะก่อความเสียหาย ที่เป็นกฎหมายปกครองที่บัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะหากการกระทำนั้นมีเจตนาร้ายต่อคุณธรรมทางกฎหมาย และถือเป็นกฎหมายของสังคมรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของสังคมผู้กระทำความผิดที่เข้าลักษณะองค์ประกอบความผิดอาญาก็ต้องถูกดำเนินคดีในทางอาญาตามกฎหมายนั้นเช่นกัน

โดยความผิดทั้งสองกรณี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษและดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัย ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่กระทบต่อการดำเนินกระบวนการ

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 102 บัญญัติว่า การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณา ลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

⁵⁶ การลงโทษวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 100 บัญญัติโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดขั้นเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

พิจารณาตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของหน่วยรับตรวจในการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารหน่วยรับตรวจ และไม่ตัดอำนาจศาลในการดำเนินการตามวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี ซึ่งการดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นอำนาจเฉพาะที่รัฐกำหนดเป็นนโยบายไว้ให้เป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะในปัจจุบัน

ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นมิวิธีดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยการใช้วิธีการทางองค์กรรูปคณะกรรมการที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function) ซึ่งเป็นวิธีการทางบริหารโดยให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ใช้อำนาจทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษปรับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น มีลักษณะที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยกว้างขวาง กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตลอดจนการกำหนดอัตราโทษทางปกครองและไม่จำกัดเฉพาะความผิดที่ไม่ร้ายแรงเท่านั้นแต่ยังรวมถึงความผิดที่ร้ายแรงอีกด้วย ซึ่งการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการดำเนินการลงโทษทางปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi Judicial Function) เห็นว่าควรจะต้องมีการจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องบัญญัติกฎหมายให้อำนาจกำหนดมาตรการเฉพาะความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มีลักษณะเป็นความผิดเล็กน้อยเท่านั้น ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการที่มากเกินไปอาจเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบได้ และอาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตลอดจนความศรัทธาของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1) คุณสมบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 241 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

อิสระใด

(2) ติดยาเสพติดให้โทษ

(3) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(4) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้ว

หรือไม่

(7) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(8) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(9) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(15) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(16) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(17) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(18) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(19) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(20) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(21) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ

(22) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(23) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(24) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.2) อำนาจหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 242 ได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

(3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2)

(4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพิ่มเติมไว้ดังนี้

(1) กำหนดแผนการตรวจสอบประจำปีเพื่อให้สำนักงานถือปฏิบัติ และเสนอคณะกรรมการเพื่อทราบ

(2) ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(4) แจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(6) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงาน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

(7) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

(8) มอบหมายเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตาม (2) (3) และ (4) และมาตรา 7 วรรคสาม⁵⁷ รวมถึงรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายดำเนินการสอบบัญชีโดยมีการเรียกค่าใช้จ่ายจากหน่วยรับตรวจ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รวมถึงห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้สาธารณชนทราบ จนกว่าจะได้ข้อยุติเกี่ยวกับการตรวจสอบนั้นแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการระงับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ดังกล่าวก็ได้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดการเปิดเผยต้องไม่มีลักษณะ เป็นการวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว

⁵⁷ มาตรา 7 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

นอกจากอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้

- (1) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ
- (2) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้
- (3) การตรวจสอบการจัดการดูแลทรัพย์สินของแผ่นดิน
- (4) การตรวจสอบการใช้งบประมาณรายจ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ
- (5) การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน
- (6) การตรวจสอบรายงานการเงิน
- (7) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ
- (8) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3.2.3.2 หลักเกณฑ์การดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เดิมระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้โดยเฉพาะ ทำให้ในแต่ละฐานความผิดมีการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้อย่างแน่นอนชัดเจน ซึ่งโดยหลักแล้วต้องประกอบไปด้วย 5 องค์ประกอบสำคัญ คือ 1) ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ 2) มีหน้าที่ตามที่กฎหมาย หรือระเบียบกำหนด 3) กระทำไม่ถูกต้องตามหน้าที่ 4) ผ่าฝืนมาตรการ และ 5) กระทำโดยจงใจ แต่ต่อมาเมื่อมีการใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งออกตามความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กลับไม่มีการบัญญัติองค์ประกอบความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้อย่างชัดเจน รวมถึงไม่มีบทบัญญัติที่ให้นาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเช่นที่เคยเป็นมา หากแต่กำหนดเพียงหลักในการดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) การควบคุมตรวจสอบการกระทำที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ให้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการแจ้งให้ผู้รับ

ตรวจทราบ เพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องนั้นอีก (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95 วรรคแรก)

2) การควบคุมตรวจสอบการกระทำที่มีลักษณะเป็นการทุจริต

หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบนั้นมีลักษณะเป็นการทุจริต กล่าวคือ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น⁵⁸ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการต่อไป โดยให้ถือว่ารายงานและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95 วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา 88 วรรคสอง)

กรณีการกระทำดังกล่าวกระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵⁹ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ⁶⁰ เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง หรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 4 “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติลงความเห็นว่ามีพฤติการณ์ทุจริต ต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76

กรณีการกระทำดังกล่าวกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁶¹ เมื่อคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนแล้วมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การ ทุจริตแห่งชาติส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การ ทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงาน สำนักงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายในสามสิบวัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป⁶²

มาตรา 4 “ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติยกเว้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ยกเว้น กรณีตามมาตรา 11 (1)

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมี ตำแหน่งหรือ เงินเดือน ประจำผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นผู้ช่วยผู้บริหาร ท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมาย กำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการ อื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁶² มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

3) การควบคุมตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การควบคุมตรวจสอบลักษณะนี้ นำมาซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 (5) โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95 ถึง มาตรา 97 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ 2 ลักษณะ คือ

(1) การดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแก่ “ผู้รับตรวจ” ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

(1.1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร⁶³

(1.2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือหน่วยรับตรวจ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วแต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(1.3) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ หรือหน่วยรับตรวจ หรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

⁶³ การแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้รับตรวจทราบนั้น ให้สำนักตรวจสอบ ได้แก่ สำนักตรวจสอบ การเงินและบริหารพัสดุที่ 1-24 สำนักตรวจพิเศษที่ 1-3 สำนักตรวจสอบการดำเนินงานที่ 1-5 สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ทั้ง 76 จังหวัด และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 1-15 จัดทำรายงานและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย หรือดำเนินการทางวินัย ทั้งนี้ ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ การแจ้งผล การตรวจสอบต้องระบุให้ชัดเจนว่าความเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด หรือในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจ พบมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ต้องระบุให้ชัดเจน ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตราใด

ได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(2) การดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแก่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ต้องมีลักษณะดังนี้

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัย การเงินการคลังของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเป็นกรณี ที่ผู้รับตรวจไม่อาจดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้

4) การควบคุมตรวจสอบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

การควบคุมตรวจสอบลักษณะนี้ มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐตามหลักการ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐกรณีดังกล่าวไว้ โดยหากผลการตรวจสอบพบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เพื่อประโยชน์ในการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับ ผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบ ทดสอบไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชน เพื่อทราบด้วย ทั้งนี้ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคนมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุมหรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี

3.2.3.3 โทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 (5) ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจ

เงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยการสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ได้มีการบัญญัติถึงโทษทางปกครองไว้ดังนี้

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- 3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือน 12 เดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้ และในการพิจารณาโทษทางปกครองให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น และผู้ถูกลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ทั้งนี้ การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือ ลดขั้นเงินเดือน⁶⁴

3.2.4 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 15(14) และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย โดยออกระเบียบเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2544 ซึ่งมีทั้งหมด 52 ข้อ แบ่งเป็น 2 หมวด สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) หมวดที่ 1 บททั่วไป ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้⁶⁵

⁶⁴ มาตรา 98 ประกอบกับมาตรา 102 และมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ส่วนที่ 1 กล่าวถึงการบังคับใช้ระเบียบ เริ่มตั้งแต่ข้อ 5 ถึง ข้อ 8 โดยมีสาระสำคัญคือกรณีที่เจ้าหน้าที่จงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่ระเบียบกำหนดถือว่าเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และต้องรับโทษปรับทางปกครอง และกล่าวถึงระยะเวลาที่ต้องรับผิดชอบคือต้องทำความผิดในขณะที่ระเบียบนี้มีผลบังคับ

ส่วนที่ 2 กล่าวถึงโทษปรับทางปกครอง เริ่มตั้งแต่ข้อ 9 ถึง ข้อ 13 โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครอง ซึ่งได้กำหนดไว้ 4 ชั้น ประกอบด้วย

โทษชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน

โทษชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 2 เดือน ถึง 4 เดือน

โทษชั้นที่ 3 ปรับเท่ากับเงินเดือน 5 เดือน ถึง 8 เดือน

โทษชั้นที่ 4 ปรับเท่ากับเงินเดือน 9 เดือน ถึง 12 เดือน

นอกจากกำหนดอัตราโทษปรับแล้ว ระเบียบในส่วนนี้ยังได้กล่าวถึงวิธีการเรียกค่าปรับหรือชำระค่าปรับว่าผู้ที่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้วจะมีวิธีการชำระค่าปรับอย่างไร เช่น หักจากเงินเดือนแล้วนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินภายใน 5 วันทำการนับตั้งแต่วันที่หักเงินเดือน แล้วส่งสำเนาหลักฐานการหักเงินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบทุกครั้ง เป็นต้น

2) หมวดที่ 2 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง หมวดนี้จะกล่าวถึงองค์ประกอบของความผิด ลักษณะความผิด พฤติการณ์หรือการกระทำที่เป็นความผิด และอัตราโทษที่ต้องได้รับหากเข้าข่ายองค์ประกอบความผิด ซึ่งแบ่งความผิดออกเป็น 7 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการส่งเงิน เริ่มตั้งแต่ข้อ 19 ถึง ข้อ 23

ส่วนที่ 2 ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน เริ่มตั้งแต่ข้อ 24 ถึง ข้อ 27

ส่วนที่ 3 ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน เริ่มตั้งแต่ข้อ 28 ถึง ข้อ 30

ส่วนที่ 4 ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ เริ่มตั้งแต่ข้อ 31 ถึง ข้อ 34

ส่วนที่ 5 ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม มีอยู่ 2 ข้อ คือ ข้อ 35 และ ข้อ 36

ส่วนที่ 6 ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ เริ่มตั้งแต่ข้อ 37 ถึง ข้อ 48

ส่วนที่ 7 ความผิดอื่น เริ่มตั้งแต่ข้อ 50 ถึง ข้อ 52 ความผิดอื่น เช่น การจ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เจ้าหน้าที่จัดทำบัญชีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายโดยมิชอบเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ผู้บังคับบัญชาทำการบริหารงบประมาณด้วยความเสี่ยงต่อความ

เสียหายหรือเสียประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยปราศจากเหตุผลอันควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เป็นต้น

3.2.5 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 (5) (6) มาตรา 37 และมาตรา 99 ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง โดยได้บัญญัติประเภทของโทษทางปกครองไว้ ดังนี้

ข้อ 42 โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- 1) ภาคทัณฑ์
- 2) คำหิ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- 3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น

3.2.6 พระราชโองการ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)⁶⁶

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ซึ่งได้ประกาศเมื่อ วันที่ 8 ตุลาคม พุทธศักราช 2561 มีสาระสำคัญ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเป็นคติพจน์ประจำชาติว่า “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

เป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคมนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดีเก่ง และมีคุณภาพ

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก วันที่ 13 ตุลาคม 2561

สร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยมียุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน ประกอบด้วย 1. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง 2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน 3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ 4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม 5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ วินัยการเงินการคลังที่ดีของประเทศเป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้ประเทศสามารถดำเนินการได้ตามยุทธศาสตร์ชาติได้