

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติรับรองให้มีการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อควบคุมตรวจสอบการเงินของรัฐ โดยมีเป้าหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2542 คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สาระสำคัญของกฎหมายประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด

เหตุผลสำคัญที่ต้องมีการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นในระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย ก็เพื่อให้ระบบการควบคุมและตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย เนื่องจากแต่เดิมนั้นในระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเมื่อมีการตรวจพบการกระทำผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำได้เพียงส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดหรือพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีตามขั้นตอน โดยไม่มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษแต่ประการใด อันเป็นเหตุให้การลงโทษผู้กระทำความผิดมีน้อยมาก บรรดาหน่วยรับตรวจจึงไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

ต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยเป็นมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐในความคิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การบริหารงบประมาณ การก่อกวนผู้กักกัน การจัดเก็บรายได้ และความคิดอื่นถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องปรามและกำหนดโทษปรับทางปกครองขั้นต้น ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ และออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดทางวินัยงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

กำหนดวิธีพิจารณาชั้นวินิจฉัยชี้ขาด สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและมีมติในเรื่องใดแล้ว ให้ส่งสำนวน บันทึกสรุปสำนวนและรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประชุมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดแล้วให้ถือเป็นที่สุด

การบังคับโทษปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัย อาจใช้วิธีเรียกให้ชำระเป็นเงินหรือให้หักจากเงินเดือน โดยคำสั่งของหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีก็ได้ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีคำสั่งทุเลาการบังคับ เมื่อถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินค่าปรับ โดยถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือเตือนให้คู่กรณีนั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับตามคำวินิจฉัย โดยให้ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลังมาช่วยเสริมในระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนจึงขอสรุปประเด็นปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 23 วรรคสอง และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 32. ได้วางหลักไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดแล้วให้เป็นที่สุด ให้หน่วยรับตรวจซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับโทษปรับทางปกครองอยู่ในสังกัด หรือปฏิบัติงานอยู่มีหน้าที่ดำเนินการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ และเงินที่หักแต่ละเดือนให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยให้คู่กรณีต้องรับโทษปรับทางปกครอง จะมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนที่ส่ง โดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจนั้น

ปัญหาจึงมีว่า การที่คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิทางทรัพย์สินของคู่กรณีโดยตรง เพราะเป็นผลให้หน่วยงานต้นสังกัดของคู่กรณีต้องดำเนินการบังคับโทษปรับทางปกครองกับคู่กรณีด้วยการเรียกให้

ชำระเงินหรือให้หักจากเงินเดือน แต่กฎหมายกลับระบุในเรื่องของการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตลอดจนสิทธิของคู่กรณีในการที่จะฟ้องคดีไว้อย่างไม่ชัดเจน ขัดต่อหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตามกฎหมาย

2) ปัญหาเกี่ยวกับการที่องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มอบอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้ด้วยตนเอง คือออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้เอง

ปัญหาจึงมีว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกระเบียบวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในขณะที่เดียวกันก็ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิด ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหาร และกึ่งตุลาการ อยู่ในองค์กรเดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่ไม่สอดคล้องตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจและหลักการควบคุมตรวจสอบอำนาจ เพราะเป็นการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบ และวินิจฉัยลงโทษรวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดอำนาจในการวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 15 มาตรา 19 และมาตรา 23 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้วางหลักไว้ในเรื่องของการพิจารณาวินิจฉัยคดีทางงบประมาณและการคลังไว้ว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นเพียงผู้พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐในเบื้องต้น และให้เสนอเรื่องนั้นให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและเป็นที่สุด

ปัญหามีว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้เขียน

เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีความสำคัญต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นอย่างมาก โดยกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นจะต้องแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยมีวัตถุประสงค์ก็เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย แต่กลับให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจเพียงผู้พิจารณาในขั้นต้น แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดลงโทษปรับทาง

4) ปัญหาเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติที่บังคับกับข้าราชการการเมือง

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้วางหลักในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินว่าให้บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือ ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ปัญหาจึงมีว่า การที่ข้าราชการการเมืองซึ่งมีตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติ อนุญาต สั่งการ อาจมีผลต่อการบริหารเงินและการคลังด้วยความเสี่ยง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ แต่ไม่มีบทลงโทษสำหรับข้าราชการการเมืองในเรื่องดังกล่าว จึงอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ อีกทั้งผู้เขียนเห็นว่าการตรวจสอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสนั้นมุ่งเน้นการลงโทษกับผู้มีอำนาจสั่งจ่ายที่กระทำความผิดทางการคลังเป็นหลักแต่ระบบการตรวจสอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทยกลับไปมุ่งลงโทษเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบการตรวจสอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของต่างประเทศ เพื่อใช้ศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาในการบังคับใช้วินัยทางงบประมาณและการคลัง จะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การควบคุมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย

3. เพื่อศึกษาองค์ความรู้ในระบบวินัยงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นต้นแบบของระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
5. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีปัญหาในประเด็นต่างๆ หลายประการ ได้แก่ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดแก่ผู้กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น ในเรื่องคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรผู้ออกกฎระเบียบกำหนดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรที่พิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเสียเองด้วย ซึ่งขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงควรทำการศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยการแก้ไข ปรับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีวินัยยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิด หลักการ ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ศึกษาการ

ตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้วินัยทางงบประมาณและการคลัง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลงานวิจัย หนังสือตำรา บทความการศึกษา วิทยานิพนธ์ และเอกสารรูปแบบต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศและทำการวิเคราะห์ทางเอกสารดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา และกฎหมายเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย
3. ทำให้ทราบถึงระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศส
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
5. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง