

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้วินัยทางงบประมาณและการคลัง

การบริหารการคลังของประเทศ งบประมาณถือว่ามีสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ การตัดสินใจประกอบกิจกรรมต่างๆ ทางการคลัง ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บรายรับ และการใช้จ่ายเงิน ซึ่งการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจในการใช้จ่ายเงินทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

จากการศึกษาในบทที่ 2 ถึง บทที่ 3 จะเห็นได้ว่าการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และกฎระเบียบที่รัฐกำหนดไว้ รวมถึงการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ผลตรงตามเป้าหมายและคุณค่า ซึ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐด้านสุดท้ายในกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลาง

ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เหตุผลสำคัญที่ต้องมีการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นในระบบการตรวจเงินแผ่นดินก็เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย เนื่องจากแต่เดิมในระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย เมื่อมีการตรวจพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะทำได้เพียงส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดเพื่อดำเนินการต่อไป โดยไม่มีอำนาจพิจารณาลงโทษ เมื่อมีการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อมาช่วยเสริมระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว แต่ในการดำเนินการดังกล่าวยังพบปัญหาทางกฎหมายอยู่บ้าง โดยผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้วินัยทางงบประมาณและการคลัง ในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การควบคุมอำนาจขององค์กรของรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการควบคุมองค์กรของรัฐและคุ้มครองประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครองมาช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุด ระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ จึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักประกันสิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองประชาชนได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายประการ ถือได้ว่าหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการแสดงว่า รัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจของศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่างๆ ของรัฐ ว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ศาลย่อมต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้และการตีความ ในการพิจารณาบรรดคดีต่างๆ รวมทั้งให้หลักประกันในเรื่องการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม ความชัดเจนในเรื่องของการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การได้รับทราบข้อเท็จจริง มีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับความเป็นธรรมและให้โอกาสในการต่อสู้คดีหรือโต้แย้ง

จากการที่ได้ศึกษาระบบการตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ ในบทที่ 4 พบว่า โครงสร้างของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้วางระบบการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง สรุปได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีผลบังคับโดยทันทีหากไม่มีการอุทธรณ์ หากมีการอุทธรณ์ก็จะเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงเนื่องจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นศาลชำนาญพิเศษของศาลปกครอง

เดิมในรัฐธรรมนูญ 2540 มิได้บัญญัติในเรื่องของการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองแต่อย่างใด แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไปยังศาลปกครองได้ แต่กลับไม่มีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าอุทธรณ์ไปยังศาลใด แม้ในปัจจุบันจะยังไม่มียกคดีในลักษณะดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้มีการบัญญัติในเรื่องของระบบการอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังให้

ชัดเจน ด้วยการระบุให้ใกล้เคียงกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส โดยกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยไปยังศาลปกครองสูงสุด ด้วยเหตุผลที่ว่า ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังถือว่าเป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งที่มีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะทางเกี่ยวกับเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังนั้นหลักการพื้นฐานของคดีย่อมเป็นไปตามหลักคดีปกครอง ได้รับความพิจารณาจากคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งถือได้ว่ามีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

การพิจารณาความผิดความผิดของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ การลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง และศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้การที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา 11 (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>1</sup> ดังนั้น เมื่อคดีความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังถือเป็นคดีปกครองอย่างหนึ่ง คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีสถานะเสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่มีความชำนาญเฉพาะทาง การที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นที่สุด และให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยไม่ได้ระบุศาลที่จะรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ในบทบัญญัตินั้นผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่ชัดเจนนัก อาจทำให้เกิดความสับสน และความล่าช้าในการใช้สิทธิของคู่กรณีซึ่งอาจส่งผลต่อการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้แก่คู่กรณีด้วย

#### 4.2. ปัญหาเกี่ยวกับการที่องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและประโยชน์ของส่วนรวมเป็นอย่างมาก โดยรัฐและผู้ถูกกล่าวหาอาจจะถูกกระทบจากคำวินิจฉัย ซึ่งอาจทำให้การบริหารการเงินของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์ขาดประสิทธิภาพและคำวินิจฉัยอาจมีผลกระทบต่อความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงในการบริหาร ดังนั้น วิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงต้องมีระบบที่มีการ

<sup>1</sup> มาตรา ๑๑ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันตั้งแต่ในชั้นสั่งรับพิจารณา สอบสวนหาข้อเท็จจริง ชั้นไต่สวนสรุปสำนวน และในชั้นวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังทำหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น ซึ่งถือเป็นหน้าที่ในการถ่วงดุลตรวจสอบในเรื่องของการกำหนดประเด็นการรวบรวมข้อเท็จจริงแห่งการกระทำ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครอง และการให้ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาคำวินิจฉัย ซึ่งในระบบวิธีพิจารณาคดีนั้นผู้พิพากษาจะเป็นผู้สรุปข้อเท็จจริงให้เหตุผลและข้อยุติด้วยตนเอง แต่วิธีพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างจากการให้เหตุผลของ “เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน” “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสูงสุด

ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นอำนาจทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีตามข้อบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและจะกระทำใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของราษฎรคนใดคนหนึ่งก็ต่อเมื่อมีข้อบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” หลักการนี้จะใช้บังคับกับการกระทำทางปกครองทุกประเภท ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเป็นปฏิบัติการทางปกครอง หรือว่าคำวินิจฉัยสั่งการต่างๆ ส่วนเมื่อปรากฏว่าราษฎรคนใดที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำทางปกครองซึ่งเห็นว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรนั้นมีสิทธิร้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลบังคับให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน หรือมิฉะนั้นก็ขอให้ศาลไม่ใช้บังคับนิติกรรมทางปกครองนั้น หรือขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นไปตาม “หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ”

“หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองด้วยชอบด้วยกฎหมาย” และ “หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ” หลักการที่สำคัญ 2 หลักนี้เป็นหลักฐานพื้นฐานของรัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยจะวางอยู่บนพื้นฐานนี้ ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจแห่งข้อบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นกฎหมายปกครองที่ต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายและต้องควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่เป็นคำวินิจฉัยความผิด โดยองค์กรตุลาการ หากการกระทำของ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อให้เกิดความเสียหายกับราษฎรและราษฎรเห็นว่าคำวินิจฉัย ความผิดนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีสิทธิขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าว

การสรุปข้อเท็จจริงและการเสนอความเห็นซึ่งเป็นมติของการพิจารณาและกำหนดโทษ ปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยงานรับตรวจของ “คณะกรรมการ วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ก็อาจถูกควบคุม โดยการที่จะต้องเปิดเผยความเห็นของตนต่อ คู่กรณีและสาธารณชน ในเมื่อมีการร้องขอ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่จะต้องมีระบบวิธีพิจารณาความผิด ทางวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งหลักเกณฑ์นี้เป็นไปตามหลักสำคัญของกฎหมายปกครอง คือต้องมีการถ่วงดุลอำนาจของผู้ชี้ขาดด้วย “วิธีพิจารณาความ” จะเห็นได้ว่าในระบบชี้ขาดมีการ แบ่งชั้นตอนออกมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่วนที่ทำงานโดยอิสระมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ยุติธรรมอยู่ส่วนหนึ่งทั้งๆที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่วนยังคงอยู่ภายใต้ระบบบริหารซึ่งอยู่ใน ความรับผิดชอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นี่ก็คือการแบ่งอำนาจชี้ขาดออกเป็น 2 ส่วน เพื่อ ถ่วงดุลอำนาจชี้ขาดขององค์คณะผู้ชี้ขาด และวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะเป็นระบบที่จะช่วยสร้างความเชี่ยวชาญทางด้านการควบคุมการเงินของรัฐให้แก่เจ้าหน้าที่และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาวินิจฉัยความผิด วินัยทางงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงเป็นการกระทำตามอำเภอใจหรือตามความพอใจไม่ได้ หากต้องอยู่ภายใต้ ขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นเครื่องชี้ นำ แต่จาก การศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 253 ได้บัญญัติให้มี กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทาง งบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครองและการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัย ทางงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐที่หาก เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนต้องรับโทษปรับทางปกครอง จึงเห็นได้ว่ามาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกข้อกำหนดที่มีผลเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่ง หมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะอันมีลักษณะเป็นกฎ เนื่องจากมาตรการ ควบคุมเงินของรัฐเป็นการกำหนดลักษณะของการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นความผิดวินัยทางประ

มาณะและการคลัง โดยมีได้บังคับกับบุคคลใดเป็นการเฉพาะหากผู้ใดเป็นเจ้าของที่และมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือรับผิดชอบในเรื่องใดๆ ตามที่กำหนดไว้ ถ้ามีการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่ต้องกระทำในการนั้น ต้องถือเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องรับโทษปรับทางปกครองตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทข้างต้น และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดไว้ใน ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ซึ่งการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมอบความไว้วางใจให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในระบบการบริหารการเงินและการคลังเป็นองค์กรควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายของแผ่นดิน จึงย่อมจะทราบว่าในการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะหามาตรการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมเงินแผ่นดิน

ส่วนการควบคุมการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผลการตรวจสอบของตนปรากฏข้อเท็จจริงที่เข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังก็มีสิทธิเสนอเรื่องขออนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยความผิดได้ และคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าให้เป็นที่สุด และนอกจากเจ้าหน้าที่ตรวจสอบจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องแล้ว ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีสิทธิเสนอเรื่องให้พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้อีก ตามมาตรา 22 เมื่อเห็นว่าผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

จึงเห็นได้ว่าระบบการควบคุมวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีการจัดรูปแบบองค์กรที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกกฎ (ระเบียบที่กำหนดลักษณะความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง) มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และกฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ

พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ จัดว่าเป็นระบบที่มองได้ว่าเป็นการออกกฎควบคุมเอง ตรวจสอบเอง และพิจารณาวินิจฉัยลงโทษเอง โดยองค์กรเดียวกัน ที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของการบังคับบัญชาและการกำกับดูแล จึงถือว่าเป็นระบบที่ไม่สอดคล้องตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีนิติรัฐ ที่จะต้องมีการคานอำนาจหรือถ่วงดุลอำนาจตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อมิให้อำนาจนั้นตกอยู่กับคนหรือกลุ่มบุคคลใด หรือองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวเพราะหากมีการบิดเบือนการใช้อำนาจเมื่อใด ผลเสียหายย่อมตกอยู่กับประชาชนผู้อยู่ในบังคับนั้น และเป็นอันตรายต่อระบบประชาธิปไตยในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐหรือวินัยทางงบประมาณและการคลังถือเป็นมาตรการพิเศษสามารถลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกระทำ ความผิดทางวินัยงบประมาณและการคลัง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถือได้ว่าเป็น มาตรการหนึ่งของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิทางทรัพย์สินของบุคคลที่ตามรัฐธรรมนูญ แล้วย่อมได้รับการคุ้มครอง ฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ และต้องทำให้กระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่ง ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองอย่างหนึ่งมีความถูกต้อง โปร่งใสอิสระและเป็นกลางตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

#### 4.3.ปัญหาเกี่ยวกับการขาดอำนาจในการวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนด คุณสมบัติคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้มีที่มาจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความสามารถเฉพาะด้าน ทั้งด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ ด้านบริหาร ด้านบัญชี และด้านการ ตรวจสอบภายใน ดังนั้นก็ควรที่จะให้สิทธิและอำนาจในอันที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกำหนดโทษ ปรับทางปกครองแก่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้ กล่าวคือ ผู้เขียนเห็นว่าบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทาง งบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจ หน้าที่เพียงพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับ ตรวจสอบที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณา ลงโทษ ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยอำนาจในการลงโทษเป็นของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 253

ได้บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังและงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น ในเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ให้มีที่มาจากผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านแล้ว ก็ควรให้สิทธิและอำนาจในอันที่จะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยกำหนดโทษปรับทางปกครองได้ คือ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยโดยใช้เหตุผลและวิธีพิจารณาเป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชน และจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษา “ร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. ....” ของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ซึ่งร่างดังกล่าวเป็นที่มาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่ง ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ใน มาตรา 18 ว่า “เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่งซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐแต่งตั้งขึ้น มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐกำหนด.....” จากร่างกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างต้องการให้มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง 2 ชั้น คือ ชั้นแรกให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ชั้นสองคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

นอกจากนี้ หากกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยและกำหนดโทษปรับทางปกครองก็สามารถที่จะลดระยะเวลาในการดำเนินการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในแต่ละเรื่องลงได้

#### 4.4. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติใช้บังคับกับข้าราชการการเมือง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ก็คือ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ 7 ประเภท<sup>2</sup> ซึ่งตามที่ระบุไว้ในกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้รวมถึงข้าราชการการเมืองตาม

<sup>2</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒.



กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ยกเว้นข้าราชการการเมืองแต่อย่างใด

ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง จะหมายความว่า รวมถึงข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วย หรือไม่ นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ค่วน ที่ คผ 0001/2987 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2543<sup>3</sup> ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อหารือในเรื่องปัญหาการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา 19 วรรคหนึ่งว่าจะให้หมายความรวมถึงข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นที่มาจากการเลือกตั้งด้วยหรือไม่ ซึ่งความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ให้ความเห็นว่า “คำว่า เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ” ตามมาตราดังกล่าวย่อมจะต้องรวมถึงบุคคลใดๆ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดขึ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะเป็นข้าราชการหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองก็ดี ถ้ามาตรการดังกล่าวกำหนดให้ผู้นั้นต้องปฏิบัติอย่างใดในหน่วยรับตรวจแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมอาจอยู่ในความหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจได้ และคณะกรรมการย่อมมีอำนาจกำหนดโทษปรับทางปกครองต่อบุคคลนั้นได้เช่นกัน แต่เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในกรณีการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่กำหนดให้ข้าราชการการเมืองต้องรับผิดชอบตามระเบียบดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส พบว่าเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง<sup>4</sup> (la cour de discipline budgetaire et financiere) ให้หมายความรวมถึง คณะรัฐมนตรี นายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น ที่มีอำนาจสั่งจ่าย ประเทศฝรั่งเศสซึ่ง

<sup>3</sup> บันทึก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.(2543) เรื่อง ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

<sup>4</sup> ศาลวินัยงบประมาณและการคลัง. ( 17 มิถุนายน 2005). มาตรา L312-1 ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง แก้ไขล่าสุด กฤษฎีกาหมายเลข 2005-667. แปลโดย อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, วินัยทางงบประมาณและการคลัง .

ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศไทย เห็นว่าข้าราชการการเมืองที่โดยหลักการแล้วแม้จะเป็นฝ่ายบริหารแต่ก็ต้องแสดงความรับผิดชอบของตนในการบริหารวินัยทางงบประมาณและการคลังด้วยการถูกควบคุมและตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

ผู้เขียนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ฉบับที่มีการเสนอเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2551 พบว่าในมาตรา 4 ได้มีการเพิ่มความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจ โดยให้รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังของหน่วยรับตรวจ หรือใช้อำนาจหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจดำเนินการใดๆ” แม้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะตกไป แต่ก็ทำให้เห็นถึงความสำคัญในการที่จะบัญญัติให้ข้าราชการการเมืองต้องรับผิดชอบในการบริหารการเงินการคลังด้วย

ดังนั้นปัญหาในเรื่องของการที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544 กำหนดให้บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง จึงก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

ปัญหาที่หนึ่ง การที่ข้าราชการการเมืองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย และมีบทบาทสำคัญในการอนุมัติ อนุญาต การสั่งการ ได้บริหารงานการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เช่น การให้สัมปทาน การให้เช่า และกระทำความผิดเข้าข่ายความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังร่วมกับเจ้าหน้าที่ มีแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบ ส่วนข้าราชการการเมืองกลับไม่ต้องรับผิดชอบ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

ปัญหาที่สอง จากการที่ได้ศึกษาระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังของต่างประเทศพบว่า ในประเทศฝรั่งเศสระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังมุ่งเน้นการลงโทษกับผู้ที่มีอำนาจสั่งจ่ายที่กระทำความผิดทางการคลังเป็นหลัก รัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นผู้สั่งจ่ายหลักคนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนบรรดาผู้บริหารองค์กรในระดับท้องถิ่นที่มาจากาการเลือกตั้งโดยประชาชนล้วนแล้วแต่มีความรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อรัฐสภา ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นที่มาจากาการเลือกตั้งก็ต้องแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เพราะถือว่าเป็นคนที่เลือกคนเข้ามา แต่ระบบการตรวจสอบความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทยกลับไปมุ่งลงโทษเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น กรณีเช่นนี้ย่อมไม่ช่วยให้ทำระบบวินัยทางงบประมาณและการคลังดีขึ้น ดังนั้นการกำหนดโทษสำหรับความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง จึงควรมุ่งลงโทษกับผู้ที่มีอำนาจสั่งจ่าย อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย มากกว่าที่จะลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นเรื่องของการป้องกันมากกว่าการมุ่งนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ