

**ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**
**PROBLEMS CONCERNING THE CONTROL OF STATE FINANCIAL AND FISCAL
DISCIPLINES UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND,
B.E. 2560 (2017)**

ภัทรวรินทร์ บุญชู

Pattarawarin Boonchoo

นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : bow_dmp@hotmail.com

Graduate Student of Doctor of Laws,

Faculty of Law, Thammasat University : bow_dmp@hotmail.com

Received : February 24, 2020

Revised : May 22, 2020

Accepted : May 26, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาแนวทางการพัฒนาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน โดยศึกษาจากประเทศสมาชิกองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Supreme Audit Institutions : INTOSAI) ผลการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยในส่วนของโครงสร้างองค์กร การกำหนดฐานความผิดและการกำหนดโทษ ตลอดจนวิธีพิจารณาความผิดนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐและหลักกฎหมายปกครอง จึงควรปรับปรุงแก้ไขหลักการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในเรื่องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

คำสำคัญ

วินัยการเงินการคลังของรัฐ, วินัยทางงบประมาณและการคลัง, การตรวจเงินแผ่นดิน, โทษทางปกครอง

ABSTRACT

This article aims to suggest guidelines for developing control of State financial and fiscal disciplines under the State Audit Office of the Kingdom of Thailand. This article also studies measures of International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) members.

Results indicate that problems have arisen in enforcing State financial and fiscal disciplines in Thailand. These include defining organizational structure; determining offenses and sanctions; and procedures not conforming to the principle of controlling State financial and fiscal disciplines; and administrative law. These findings suggest that relevant amendments should be issued to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), the Organic Act on State Audit, B.E. 2561 (2018), and the State Fiscal and Financial Disciplines Act B.E. 2561 (2018), to increase efficiency and orderliness in the State audit in Thailand.

Keywords

State Financial and Fiscal Disciplines, Budgetary Disciplines, State Audit, Administrative Penalty.

บทนำ

การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือเดิมเรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง” นั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง อันได้แก่ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง และการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ จึงได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นผู้พิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองในฐานะ “องค์กรพิจารณาเบื้องต้น” แม้ในเวลาต่อมาจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ไม่ได้มีการปรับแก้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด การควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงยังคงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อยมา

จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเหมือนดังระบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 จากหลักการดังกล่าวนี้เองพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำใดที่จะถือเป็นการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครอง อันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือปรับทางปกครอง ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือผู้รับตรวจที่ไม่ดำเนินการให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่มีเหตุอันสมควร

จากการศึกษาพบว่า การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งบทความนี้จะได้นำเสนอผลการศึกษาโดยสรุปใน 3 ส่วน ด้วยกัน ได้แก่ ระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามลำดับ

1. การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐของประเทศไทย

การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้ระบบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย การกำหนดฐานความผิดและโทษ ตลอดจนวิธีพิจารณาความผิด ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงบทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยสรุปดังนี้

1.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในปัจจุบันองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแบ่งออกได้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรตุลาการ โดยในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ส่วนองค์กรตุลาการภายใต้แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด¹ จะทำหน้าที่ทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐในส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยมีบุคลากรจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ติดตามและประสานงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.1.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยผู้ถูกลงโทษทางปกครองสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

1.1.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

1.1.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น “สำนักวินัยการเงินการคลัง” จะดำเนินการเกี่ยวกับงานรับเรื่องความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในส่วนของการตรวจความครบถ้วนของสำนวน สรุบบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง พร้อมทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับโทษเสนอต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่ “สำนักวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง” จะดำเนินการและสนับสนุนกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมไปถึงการติดตามและประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 105 ก วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558, น. 16.

1.2 กลไกการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

กลไกการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ ความผิด และโทษ ดังนี้

1.2.1 บุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะมีได้มีบทบัญญัติกำหนดถึงบุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาถึงหลักในการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 พบว่าบุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ประกอบด้วย 1) ผู้รับตรวจ² 2) เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ได้นิยามหรือให้ความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” ไว้ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 4 ก็กำหนดแต่เพียงว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” จึงส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินนั้นครอบคลุมเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองระดับชาติ ข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น และข้าราชการประจำ

1.2.2 ฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคท้าย ได้กำหนดให้ “ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยมีได้บัญญัติฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้โดยเฉพาะ อีกทั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ก็มีได้บัญญัติว่าการกระทำใดที่จะถือเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดที่จะถือเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงต้องพิจารณายึดโยงกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นั้นเอง

1.2.3 หลักเกณฑ์การดำเนินความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

กรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้นั้น แบ่งออกได้เป็น (1) กรณีเสนอเรื่องให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ และ (2) กรณีเสนอเรื่องให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) กรณีเสนอเรื่องให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ³

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1.1) ในกรณีที่ตรวจพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4 “ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

³ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562, ข้อ 21

เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ หรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(1.2) ในกรณีที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พบข้อบกพร่องที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

ก. มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ข. มีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(2) กรณีเสนอเรื่องให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁴

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเป็นกรณีที่ผู้รับตรวจไม่อาจดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้

1.2.4 โทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ได้บัญญัติให้โทษวินัยการเงินการคลังของรัฐอยู่ในลักษณะของ “โทษทางปกครอง” ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ภาคทัณฑ์ (2) ต่าหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (3) ปรับทางปกครอง

อนึ่ง ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือน 12 เดือน ของผู้ถูกลงโทษมิได้ และในการพิจารณาโทษทางปกครองให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น และผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง⁵ ทั้งนี้ การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน⁶

1.3 วิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไว้แต่เพียงว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย

การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และการยื่นคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”⁷ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงอาจอ้างอำนาจดังกล่าวในการตรา “ระเบียบ

⁴ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562, ข้อ 22

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 103

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 102

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 99

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ” ขึ้นใช้บังคับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ตั้งแต่การเสนอเรื่อง ตลอดจนการบังคับตามคำวินิจฉัย รวมไปถึงรายละเอียดปลีกย่อยที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ เช่น การคัดค้านบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยฯ การแจ้ง ยื่น หรือส่งเอกสารต่าง ๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ วิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนใดคนหนึ่งเป็น “กรรมการเจ้าของเรื่อง” และมีมติมอบหมายข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยคนหนึ่งเป็น “ผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง” เพื่อทำหน้าที่แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐาน จากนั้นกรรมการเจ้าของเรื่องก็จะจัดทำรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่องโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีคำวินิจฉัยยุติเรื่อง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีคำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

2. การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในต่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้วการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะจัดทำขึ้นใน 2 ลักษณะ คือ (1) การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และ (2) การควบคุมโดยองค์กรอื่น ซึ่งก็คือองค์กรตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง ด้วยเหตุที่การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการตรวจเงินแผ่นดินอย่างแยกไม่ขาด ในการศึกษาแบบองค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงต้องศึกษารูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินควบคู่กันไปด้วย โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน สามารถแบ่งตามลักษณะการจัดองค์กรออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (2) รูปแบบคณะกรรมการ (3) รูปแบบองค์กรตุลาการ และ (4) รูปแบบผสม⁸ ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อมูลของประเทศสมาชิกขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ หรือ International Supreme Audit Institutions: INTOSAI พบว่า นอกเหนือจากประเทศไทยแล้ว มีประเทศที่มีระบบควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐอีก 7 ประเทศ⁹ ได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศมาดากัสการ์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุนิเซีย ประเทศโมร็อกโก ประเทศคองโก และประเทศแอลจีเรีย โดยแต่ละประเทศก็มีโครงสร้างองค์กร ตลอดจนการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยความผิดที่แตกต่างกันออกไป สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

2.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐในต่างประเทศถูกจัดตั้งขึ้นใน 2 รูปแบบ ด้วยกัน คือ (1) รูปแบบคณะกรรมการ และ (2) รูปแบบองค์กรตุลาการ

(1) รูปแบบคณะกรรมการ

การจัดตั้งองค์กรด้านวินัยทางงบประมาณและการคลังในรูปแบบนี้ มักจัดตั้งขึ้นในลักษณะของ “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยเฉพาะ ซึ่งผลของการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจะอยู่ในรูปของ “คำวินิจฉัย” (Decision) ตัวอย่างเช่น ประเทศแคนาดา ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ

⁸ ภัทรวรินทร์ บุญชู, “การปฏิรูปองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย,” ในรายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ นิตินพัฒน์ – ธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 1, มกราคม 2559 : น. 38.

⁹ รวบรวมข้อมูลเดือนมกราคม พ.ศ. 2563, จาก <http://www.intosai.org/aboutus/organisation/membership-list.html>

และการคลัง” (Conseil de discipline budgétaire et financière) จำนวน 7 คน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 2008/028 ลงวันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 2008¹⁰ และประเทศมาดากัสการ์มี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” (Conseil de discipline budgétaire et financière) จำนวน 10 คน ซึ่งถือเป็นหน่วยงานทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 2004-006 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹¹ โดยทั้งสองประเทศล้วนเคยเป็นดินแดนในอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างกันตรงที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศมารุนถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศมาดากัสการ์นั้นเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐอาจไม่ได้เป็นรูปแบบเดียวกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ ดังจะเห็นได้จาก ในประเทศแควมารุนนั้น องค์กรตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในรูปแบบบุคคลคนเดียว และประเทศมาดากัสการ์ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในรูปแบบองค์กรตุลาการ

(2) รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic system)

โดยทั่วไปแล้วการจัดตั้งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบนี้พบมากในประเทศแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ประเทศภาคพื้นยุโรป และประเทศอาณานิคมของฝรั่งเศส¹² เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน โปรตุเกส โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น (1) องค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่มีการใช้ “อำนาจตุลาการ” อย่างแท้จริง เนื่องด้วย มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิด และกำหนดโทษแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรการการเงินการคลังของรัฐ” และ (2) องค์กรตุลาการที่ไม่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ (Audit) และรายงานผลจากการตรวจสอบ (Report) ไปยังฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเท่านั้น

อนึ่ง ประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจะอยู่ในรูปแบบองค์กรตุลาการที่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) ประเทศที่มีศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และ (2) ประเทศที่มีศาลบัญชีทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(2.1) ประเทศที่มีศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังรูปแบบนี้ จะมีการจัดตั้ง “ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ขึ้นโดยเฉพาะ แยกต่างหากจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินหรือ “ศาลบัญชี” โดยศาลบัญชีจะทำหน้าที่ในการพิจารณา “บัญชี” ส่วนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะทำหน้าที่ในการพิจารณาการกระทำของ “บุคคล” หรือ “สมุหบัญชี” ซึ่งแต่ละศาลจะมีองค์คณะพิจารณาที่แตกต่างกันออกไป โดยประเทศที่มีระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังในรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศตูนิเซีย โดยศาลวินัยทางงบประมาณและการ

¹⁰ Décret N° 2008/028 du 17 janvier 2008 Portant Organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière

¹¹ Ordonnance N°2019-005 portant loi de finances rectificative pour 2019

¹² เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, “ศาลบัญชีกับรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส,” บทบัญญัติ, เล่ม 65 ตอน 1, น. 66 (มีนาคม 2552).

คลังของประเทศฝรั่งเศส จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ฉบับวันที่ 25 กันยายน 1948¹³ ส่วนศาลวินัยทางการคลังของประเทศตุนิเซียนั้นเป็นไปตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 85-74 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1985¹⁴

(2.2) ประเทศที่มีศาลบัญชีทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐรูปแบบนี้ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ทั้งการพิจารณา “บัญชี” และการกระทำของ “บุคคล” หรือ “สมุหบัญชี” โดยส่วนมากจะจัดตั้งขึ้นในลักษณะของ “ศาลบัญชี” โดยประเทศที่มีระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังในรูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศโมร็อกโก ประเทศคองโก และประเทศแอลจีเรีย โดยศาลบัญชีโมร็อกโก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ¹⁵ ภายใต้ประมวลศาลทางการคลัง (Code of Financial Jurisdiction) ศาลบัญชีคองโกเป็นไปตามรัฐกำหนด ฉบับที่ 87-005 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1987 ประกอบกับรัฐกำหนด ฉบับที่ 87-031 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1987¹⁶ และศาลบัญชีแอลจีเรียเป็นไปตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 95-20 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1995¹⁷

2.2 กลไกการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

โดยส่วนใหญ่แล้วกลไกการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในต่างประเทศจะกำหนดไว้ในกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินระดับพระราชบัญญัติ ทั้งในส่วนของบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ ฐานความผิด และโทษ สรุปได้ดังนี้

2.2.1 บุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การที่การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐมีหลักสำคัญว่า เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจเมื่อเข้ามาทำงานให้กับราชการหรือหน่วยงานแล้วสิ่งที่จะต้องถูกผูกพันไปโดยตลอดก็คือ “ตำแหน่งหน้าที่” จึงส่งผลให้บุคคลที่ต้องรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง ทั้งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังโดยตรงและได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง รวมไปถึงข้าราชการการเมืองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดังกล่าวด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองระดับชาติ ด้วยเหตุที่โดยทั่วไปแล้วข้าราชการการเมืองระดับชาติ ต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติผ่านกลไกของการตั้งกระทู้ถาม หรือการลงมติไม่ไว้วางใจอยู่แล้ว ดังตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศโมร็อกโก และประเทศตุนิเซีย

2.2.2 ฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากการศึกษาฐานความผิดวินัยการเงินการคลังจากนานาประเทศพบว่า แทบทุกประเทศเพียงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ ข้อบังคับก็ถือเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังแล้ว (fautes de gestion) โดยจะบัญญัติฐานความผิดไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ไม่ได้ครอบคลุมการบริหารการเงินการคลังทุกเรื่อง แต่เรื่องดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของแต่ละประเทศ ดังตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส และประเทศโมร็อกโก แบ่งฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) ความผิดในการ

¹³ Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

¹⁴ Loi n°85-74 du 20 Juillet 1985 relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de discipline financière.

¹⁵ Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.

¹⁶ 6 février 1987. – Ordonnance-Loi 87-005 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes.

22 juillet 1987. – Ordonnance-Loi 87-031 relative à la procédure devant la Cour des comptes.

¹⁷ L'ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée par l'ordonnance 10-02 du 26 août 2010.

ดำเนินการเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และการจัดการทรัพย์สิน และ 2) ความผิดในการดำเนินการตามกฎหมายอื่น เป็นต้น

2.2.3 โทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ด้วยเหตุที่การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังเป็นการควบคุมตรวจสอบหลังการบริหารงบประมาณ อันถือเป็น “การกระทำทางปกครอง” ประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกในการป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ด้านการบริหารการเงินการคลัง โดยมีได้มุ่งเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นดังเช่น การลงโทษทางแพ่ง โดยส่วนใหญ่จึงกำหนดโทษวินัยการเงินการคลังอยู่ในรูปแบบของ “โทษปรับทางปกครอง” ที่อิงกับเงินได้หรือเงินเดือนขณะกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ และการลงโทษปรับทางปกครองนั้นไม่ถือเป็นการตัดอำนาจในการดำเนินความผิดอื่นอีก ดังตัวอย่างเช่น ในประเทศโมร็อกโกได้กำหนดเป็นโทษขั้นต่ำ และโทษขั้นสูง คือ ในแต่ละฐานความผิดโทษปรับต้องไม่น้อยกว่า 1,000 เดียร์แอม แต่ต้องไม่เกินกว่าจำนวนเงินได้รวมทั้งปี ณ วันที่กระทำความผิด อีกทั้ง โทษปรับรวมทุกฐานความผิดแล้วต้องไม่เกินกว่า 4 เท่าของจำนวนเงินได้รวมทั้งปี ณ วันที่กระทำความผิด มีเพียงประเทศมาดากัสการ์เท่านั้นที่กำหนดโทษปรับเป็นจำนวนเงินขั้นต่ำสุด – สูงสุด ที่แน่นอนชัดเจน คือ 300,000 – 30,000,000 อาเรียรีมาดากัสการ์

2.3 วิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ด้วยเหตุที่การพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการกระหนาบซึ่งสิทธิของบุคคลที่ถูกดำเนินความผิด แทบทุกประเทศจึงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังไว้ในกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็น “กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ” ทั้งสิ้น เช่น ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 85-74 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 ประเทศแอลจีเรียได้กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 95-20 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1995 เป็นต้น โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่บุคคลผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง การรวบรวมข้อเท็จจริง การทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดี ตลอดจนการนั่งพิจารณาคดีขององค์กร

3. ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐของประเทศไทย

จากการศึกษาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พบว่ามีสภาพปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) ปัญหาโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ 2) ปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดและการกำหนดโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ 3) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ปัญหาโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยไม่มี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ทำหน้าที่พิจารณาเบื้องต้นนั้น อาจนำมาซึ่งปัญหาการถ่วงดุลความเห็นในการพิจารณาได้ เนื่องจาก โดยทั่วไปแล้ววิธีพิจารณาคดีปกครองจำเป็นต้องมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริง ผู้ที่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดี และผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินออกจากกัน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเพื่อความรอบคอบในการพิจารณาวินิจฉัย ดังจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ก็ได้มีการแบ่งงานชี้ขาด ออกจากงานแสวงหาข้อเท็จจริง และการทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดี เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันมาโดยตลอด กล่าวคือ “เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน” ทำหน้าที่ในการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง ในขณะที่ “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายรวมทั้งให้ความเห็นก่อนที่จะมีคำวินิจฉัย จากนั้น “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วย

คลังของรัฐ ซึ่งจำกัดเฉพาะการตรวจเงินแผ่นดินที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” เท่านั้น ไม่รวมถึงการกำหนดนโยบายทางการคลังที่มีลักษณะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” แต่อย่างใด

อีกทั้ง จากการศึกษาถึงกลไกการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายในต่างประเทศ (FRLs) แล้วพบว่า ไม่มีบทบัญญัติของประเทศใดที่ให้อำนาจองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง หากแต่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่ในการรายงานข้อตรวจพบว่ามีกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลังไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการทางอาญา หรือตามกฎหมายอื่นต่อไป

ดังนั้น ด้วยเหตุที่การกระทำใดเป็นความผิดและต้องรับโทษนั้น เป็นการกระทบซึ่งสิทธิของบุคคล จึงควรต้องระบุนิติโดยชัดแจ้งตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยจำกัดเฉพาะการดำเนินการทางการเงินการคลังซึ่งมีลักษณะเป็น “การกระทำทางปกครอง” และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐซึ่งมีการฝ่าฝืนบ่อยครั้งตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ตัวอย่างเช่น ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่ง และความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ เป็นต้น

3.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การกำหนดโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีปัญหาที่พึงศึกษาวิเคราะห์ 2 ประการ คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ 2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางปกครอง

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

กรณีบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะมีได้มีบทบัญญัติกำหนดเป็นการเฉพาะว่าบุคคลใดที่ต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักในการดำเนินการเพื่อลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ สรุปได้ว่า บุคคลที่จะต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นประกอบด้วย 1) ผู้รับตรวจ และ 2) เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยที่มีการนิยามคำว่า “ผู้รับตรวจ” ไว้อย่างชัดเจน แต่กลับไม่มีการนิยามหรือให้ความหมายคำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐ” ไว้แต่อย่างใด อีกทั้ง พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ก็ได้กำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐทั้งในส่วนที่เป็น “การกระทำทางรัฐบาล” และ “การกระทำทางฝ่ายปกครอง” ซึ่งผลการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

สุพร กลัดแพพ มีความเห็นว่า การกระทำทางฝ่ายปกครองเป็นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่การกระทำทางรัฐบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง²⁰

ด้วยเหตุดังกล่าว การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่ต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ดังเช่นในปัจจุบัน จึงส่งผลให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้ง “การกระทำทางรัฐบาล” และ “การกระทำทางปกครอง” ในขณะที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นสามารถกระทำการได้ทั้ง “การกระทำทางรัฐบาล” และ “การกระทำทางปกครอง” ประกอบกับการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ประเภทหนึ่งซึ่งต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

²⁰ สุพร กลัดแพพ, “สถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 12.

ปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง²¹ อันแสดงให้เห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินนั้นไม่รวมถึงการดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นการกระทำทางรัฐบาลนั่นเอง

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส พบว่าประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลการเงินการคลัง มาตรา L 312-1 ประกอบกับ มาตรา L 312-2 ถ้าคณะรัฐมนตรีกระทำการในตำแหน่งหน้าที่ของรัฐมนตรีในทางการเมือง เช่น การกำหนดนโยบายด้านการเงินการคลัง ก็จะไม่เข้าลักษณะความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่ถ้ากระทำการในตำแหน่งหน้าที่อื่นหรือได้กระทำการตามความเป็นจริง แม้จะมีสถานะเป็นข้าราชการการเมืองก็จะไม่เข้าข่าย “การกระทำตามตำแหน่งหน้าที่” จึงเป็นเหตุให้ข้าราชการการเมืองระดับชาติของประเทศฝรั่งเศส ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การพิจารณาว่าบุคคลใดควรต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นควรพิจารณาจาก “ลักษณะการใช้อำนาจ” เป็นหลัก หากเป็นการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของรัฐแล้ว ก็พึงต้องได้รับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 42 กำหนดให้ “ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้หน่วยรับงบประมาณก่อนผู้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายได้” หากคณะรัฐมนตรีกระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็ควรต้องรับโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมคำนิยาม “เจ้าหน้าที่รัฐ” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ให้หมายความรวมถึงการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นการดำเนินการทางราชการซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังด้วย

ประการต่อมา ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษทางปกครอง

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ได้กำหนดโทษทางปกครองกรณีการกระทำผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ 3 ประการ คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ต่าหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ (3) โทษปรับทางปกครอง โดยไม่ได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ว่าฐานความผิดใดควรต้องรับโทษประเภทใด รวมทั้งไม่มีการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ให้แน่นอนชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมของผู้ถูกลงโทษ และการบิดเบือนการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษได้

กรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่าในการลงโทษภาคทัณฑ์นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำได้เพียงการแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบเท่านั้น ไม่ได้มีการบันทึกลงสมุดประวัติข้าราชการ (ก.พ.7) ในลักษณะเดียวกับการลงโทษวินัยข้าราชการ จึงอาจกล่าวได้ว่าการลงโทษภาคทัณฑ์นั้นแทบไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มุ่งประสงค์มิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ ตามทฤษฎีเพื่อข่มขู่และยับยั้งอาชญากรรม (Deterrence) ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์เป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

²¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง...”

ส่วนการลงโทษทางปกครองกรณีการดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น

องค์อาสน์ เจริญสุข เห็นว่า การดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน มักใช้กับการประกอบกิจการที่ต้องอาศัยความน่าเชื่อถือ และชื่อเสียงของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ²² เช่น การประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ตามพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้าพ.ศ. 2546 ในขณะที่การลงโทษวินัยทางการเงินการคลังของรัฐนั้น มีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความเชื่อมั่นหรือความไว้วางใจจากบุคคลในสังคมแต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเห็นว่า การนำโทษดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนมาใช้กับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อผู้ถูกลงโทษได้เพียงเล็กน้อย และมีผลกระทบต่อบุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น เช่น ข้าราชการการเมือง เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดโทษดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐเช่นกัน

ส่วนกรณีการลงโทษปรับทางปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการลงโทษวินัยการเงินการคลังที่มุ่งป้องปรามมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำหากแต่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดโทษไว้ให้แน่นอนชัดเจน ประกอบกับการปรับใช้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดโทษปรับทางปกครองในลักษณะที่ผูกติดกับเงินเดือนของผู้กระทำผิดนั้นก่อให้เกิดปัญหาความไม่ได้สัดส่วนของโทษและความไม่เป็นธรรมในการกำหนดโทษ กล่าวคือ ในการกระทำเดียวกันผู้ที่ได้รับเงินเดือนสูงจะได้รับโทษต่างจากผู้ที่ได้รับเงินเดือนน้อยเป็นอย่างมาก รวมทั้งบุคคลที่ไม่ได้รับเงินเดือนประจำซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังก็ไม่ต้องรับโทษปรับ อีกทั้ง หากมีการกำหนดโทษเป็นจำนวนเงินขั้นต่ำสุด – สูงสุด ก็นำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับค่าเงินที่ผันแปรไปตามยุคสมัยอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากในประเทศมาดากัสการ์ต้องมีการแก้ไขอัตราโทษหลายครั้งด้วยกัน

ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดอัตราโทษปรับที่อิงกับอัตราเงินเดือนนั้นสะท้อนถึงตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลที่ต้องรับโทษ หากบุคคลนั้นมีตำแหน่งสูงก็ควรต้องได้รับโทษสูงตามไปด้วย ส่วนการกำหนดอัตราโทษปรับขั้นต่ำเป็นจำนวนเงินนั้นก็เพื่อเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษมิให้เกิดความแตกต่างกันมากเกินไปจนเกินสมควร ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองในรูปแบบอัตราโทษขั้นต่ำสุด – ขั้นสูงสุด โดยกำหนดโทษขั้นต่ำเป็นจำนวนเงินและโทษขั้นสูงด้วยอัตราเงินเดือน เนื่องจากการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้ส่งผลให้การกระทำลักษณะเดียวกัน บุคคลผู้กระทำความผิดสามารถที่จะได้รับโทษใกล้เคียงกันได้ แม้ผู้กระทำผิดจะได้รับโทษเป็นจำนวนเงินที่ไม่เท่ากัน แต่เมื่อคำนวณตามสัดส่วนทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วก็จะได้รับโทษในอัตราที่ใกล้เคียงกัน อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่สำคัญในการลงโทษ ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการกำหนดโทษปรับเป็น 3 ลำดับชั้น เพื่อให้มีช่วงระหว่างโทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูงที่มากขึ้น อันก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแต่ละราย โดยแบ่งตามความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ ตัวอย่างเช่น โทษชั้นที่ 1 เป็นกรณีที่ไม่เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือเกิดความเสียหายแก่รัฐเพียงเล็กน้อย ต้องรับโทษตั้งแต่ 3,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดจำนวน 3 เดือน โทษชั้นที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐทั่วไป ต้องรับโทษตั้งแต่ 5,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดจำนวน 6 เดือน และโทษชั้นที่ 3 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก ต้องรับโทษตั้งแต่ 10,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดจำนวน 12 เดือน เป็นต้น

3.3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในส่วนของวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น มีปัญหาที่พึงพิจารณาด้วยกัน 2 ประการ คือ 1) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ 2) ปัญหาการบังคับโทษตามคำวินิจฉัย

²² องค์อาสน์ เจริญสุข, “เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 37

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 วรรคสอง กำหนดให้ “การดำเนินการสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้แต่อย่างใด กำหนดแต่เพียงว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และการยื่นคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด”²³ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวตรา “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562” ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ตั้งแต่การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตลอดจนการบังคับตามคำวินิจฉัย

เนื่องด้วยการพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐถือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทบซึ่งสิทธิของบุคคลที่ถูกกล่าวหา กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงควรต้องตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นตัวแทนของประชาชน ตามหลักการคุ้มครองสิทธิประชาชน อีกทั้ง จากการศึกษาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐในต่างประเทศก็พบว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนใน “กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินระดับพระราชบัญญัติ” ตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศโมร็อกโกได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ประเทศตุนิเซียได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 85-74 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1985 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในแนวทางเดียวกัน คือ การควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นหมวดหนึ่ง (Chapter) ในพระราชบัญญัติและวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นส่วนย่อย (Section) ในหมวดดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับผู้ที่ถูกดำเนินความผิด และเพื่อให้การพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” โดยกำหนดหลักวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่สำคัญตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอเรื่อง จนถึงการบังคับตามคำวินิจฉัยไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยต่างๆ เช่น การแจ้ง ยื่น เอกสาร หรือการยื่นและการพิจารณาคำคัดค้าน ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป

ประการต่อมา ปัญหาการบังคับโทษตามคำวินิจฉัย

ด้วยเหตุที่ การสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอยู่ในลักษณะของ “คำวินิจฉัย” (Decision) ให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการลงโทษตามที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งนำมาซึ่งปัญหาการบังคับโทษตามคำวินิจฉัยกรณีที่ตั้งกำหนดแล้วผู้ถูกลงโทษไม่ชำระค่าปรับทางปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานใดจะทำหน้าที่ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย

ในเรื่องดังกล่าวพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกระทำโดย

1) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือ กฎกระทรวง กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 99

ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. 2562²⁴ ได้กำหนดให้กรณีที่ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้ผู้บริหารหน่วยงานอื่นของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินและสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ โดยกฎกระทรวง การมอบอำนาจในการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง พ.ศ. 2562²⁵ กำหนดให้การมอบอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นเป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงานนั้น

ส่วนการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง กฎกระทรวงฯ ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดีหรือด้านการบังคับทางปกครอง ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองหนึ่งคนหรือหลายคนรวมเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองก็ได้ ในกรณีที่มีการมอบหมายเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพียงหนึ่งคน บุคคลดังกล่าวต้องสำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ แต่กรณีที่มีการมอบหมายเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองหลายคน ในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต้องมีเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองอย่างน้อยหนึ่งคน สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ ทั้งนี้ในวาระเริ่มแรกผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะแต่งตั้งผู้ ซึ่งไม่ผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดีหรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองก็ได้ โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ

2) เจ้าพนักงานบังคับคดี ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัด กรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น

นอกจากนี้ เมื่อศึกษาเทียบเคียงกลไกการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี พบว่า ได้กำหนดเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” และหากหน่วยงานที่ทำคำสั่งทางปกครองไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการไว้โดยเฉพาะแล้ว กฎหมายก็ระบุถึงหน่วยงานที่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระโทษปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัยนั้น เป็นการกระทบซึ่งสิทธิของบุคคล กฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงควรตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน จึงควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองไว้ให้ชัดเจนในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยการกำหนดให้มีการจัดตั้ง “กลุ่มงานบังคับคดี” ขึ้นภายในสำนักคดี เพื่อทำหน้าที่ในการบังคับทางปกครองและกำหนดให้ “ประธานกรรมการวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ในฐานะผู้แทนกรรมการวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 136 ก วันที่ 11 ธันวาคม 2562

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 136 ก วันที่ 11 ธันวาคม 2562

บทสรุป

ด้วยเหตุที่การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐถือเป็นมาตรการสำคัญขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของรัฐ อันอาจนำไปสู่การทุจริต หรือการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ ฐานความผิดและการกำหนดโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งควรมีการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อไป เช่น การรอกการลงโทษและการเพิ่มโทษปรับทางปกครอง เป็นต้น เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม สามารถป้องกันปรามการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

หนังสือ

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย. ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

_____. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. ปทุมธานี : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

วิทยานิพนธ์

จิรกิตต์ คงสม. “ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. “บทบาทและโครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชา นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

วิรัตน์ สุนทรวิภาต. “วินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สุพร กัดแพ. “สถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

บทความ

ภัทรวรินทร์ บุญชู. “การปฏิรูปองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย.” ใน รายงานสืบเนื่องการประชุมวิชาการระดับชาติ นิติพัฒนา – ธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 1. (มกราคม 2559).

อมร จันทรสุมบุรณ์. “ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.” วารสารนิติศาสตร์. เล่มที่ 4. ปีที่ 23. (ธันวาคม 2536).

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง.” ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี 2549. ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549 : (123 – 157).

อนัญ ยศสุนทร. “บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.” วารสารนิติศาสตร์. ฉบับที่ 2. ปีที่ 36. (2550).

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล. ศาลบัญชีกับรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส. บทบัณฑิตย. เล่ม 65 ตอน 1. (มีนาคม 2552).

รายงานการวิจัย

บรรเจิด สิงคะเนติ. โครงการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สิงหาคม 2554.

วรรณารี สิงห์โต. การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ศุภวัฒน์ สิงห์สูงงษ์. การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กุมภาพันธ์ 2552.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์ เรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย.
โครงการวิจัยทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

_____. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลัง. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, มกราคม 2549.

เอกสารอื่น ๆ

กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

BOOK

National Audit Office. State Audit in the European Union. 3rd ed. Heronsgate, December 2005.

ARTICLES

Dziemianowicz and Kargol-Wasiluk. “Fiscal Responsibility Laws in EU Members States and Their Influence on the Stability of Public Finance.” International Journal of Business and Information. Volume 10. Number 2. (June 2015).

Jean Raphael Alventosa and Adeline Baldaccino. “An Overview of the Cour des Comptes of France.” International Journal of Government Auditing. (April 2003).

OTHER DOCUMENTS

Budget Responsibility and National Audit Act 2011.

Code des juridictions financières, Edition : 2015-10-18.

Dahir n° 1-02-124 du 1er rabii II 1423 portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières.

Décret N° 2008/028 du 17 janvier 2008 Portant Organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière

Ian Lienert. “Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?.” International Monetary Fund Working Paper, November 2010.

Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

Loi n°85-74 du 20 Juillet 1985 relative à la définition et à la sanction des fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des établissements publics administratifs, des collectivités publiques locales et des entreprises publiques et à la création d'une Cour de discipline financière.

Mexico Declaration on Independence.

Ordonnance-Loi 87-005 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes 6 février 1987.

Ordonnance-Loi 87-031 relative à la procédure devant la Cour des comptes 22 juillet 1987.

Ordonnance 95-20 du 17 juillet 1995, modifiée et complétée par l'ordonnance 10-02 du 26 août 2010.

Ordonnance N°2019-005 portant loi de finances rectificative pour 2019

The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1998.

ELECTRONIC MEDIA

<http://www.intosai.org/about-us/organisation/membership-list.html>

<http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=1389>