



ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ภัสสร ชัดโน

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

LEGAL PROBLEMS ON ENFORCEMENT OF THE ORGANIC ACT
OF THE STATE FUNDS INSPECTION OF B.E. 2561

PASSORN KHADNO

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Law

Department of Law,

Pridi Bhanomyong Faculty of Law

Dhurakij Pundit University

Academic Year 2023





ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
เสนอโดย ภัสสร ชัดโน
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาชะ)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
(อาจารย์ ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ)
วันที่ 15 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2567

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
ชื่อผู้เขียน	ภัสสร ชัดโน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 (2) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของการตรวจเงินแผ่นดิน (3) ศึกษามาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศและของประเทศไทย (4) วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และ (5) เสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

จากการศึกษาพบว่า การตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนของทางราชการหรือไม่ รวมถึงการใช้จ่ายเงินของรัฐนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดประสิทธิภาพหรือไม่ จึงถือได้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทำให้ต้องมืองค์กรรัฐที่ชื่อ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นกลาง อิสระ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แต่กระนั้นในการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ยังคงเกิดปัญหาบางประการ ในประเด็นปัญหาดังนี้ (1) ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงในการพิจารณาและลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นการให้สิทธิที่เกินกว่าอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นการให้อำนาจที่ไม่เหมาะสม และ (2) ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบ หากพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือ แบบแผนการปฏิบัติราชการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจให้ดำเนินการแจ้งให้ผู้รับตรวจชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี โดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องนำรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาเป็นส่วนหนึ่ง

ของสำนวนเพื่อแจ้งให้ผู้รับตรวจค่าใช้จ่ายเสียหายแก่รัฐหรือดำเนินการทางวินัย ส่งผลให้รายงานการตรวจสอบ
ไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับทางกฎหมายกับหน่วยรับตรวจ

คำสำคัญ : ตรวจเงินแผ่นดิน, หน่วยรับตรวจ, ผู้รับตรวจ



Thematic Paper Title	LEGAL PROBLEMS ON ENFORCEMENT OF THE ORGANIC ACT OF THE STATE FUNDS INSPECTION OF B.E. 2561
Author	Passorn Khadno
Thematic Paper Advisor	Assistant Professor Dr.Suthee Usathaporn
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

This article aims to (1) study the background and problems in enforcing the Organic Act of the State Funds Inspection of B.E. 2561. (2) study concepts, theories and the powers and duties of state audit. (3) study legal measures and enforcement of laws related to the State Audit of foreign countries and Thailand. (4) analyze problems in enforcement of the Organic Act of the State Funds Inspection of B.E. 2561. (5) suggest appropriate measures to use as guidelines for amending the Organic Act of the State Funds Inspection of B.E. 2561.

State Audit is the process of checking the spending of government funds by-laws, rules, regulations, and cabinet resolutions, so the State Audit Office is a significant agency for controlling the government funds to perform such duties to achieve neutrality, independence, transparency and accountability under the Organic Act on the State Audit, B.E. 2561. Nevertheless, there are still some problems with enforcing the law that this article indicates to understand the problem, find solutions, and develop the State Audit Office of the Kingdom of Thailand to be globally acceptable. The issues are as follows: (1) A problem with giving exceeding authorities of the Election Commission of Thailand to suspend or prevent damages to the state's finances. (2) A problem with an audit report of investigation to the auditees to get disciplinary actions and compensate the state for damages, according to section 85, paragraph two, the responsibility of the auditor general is to inspect and notify the auditees to get disciplinary actions and compensate the state for damages if defects caused by officials' failure to comply with laws, rules, regulations, cabinet resolutions or government work plans and cause damage to the state. However, as mentioned above, it is not specified that an audit report must be included as part of the document to notify the auditees to get disciplinary actions and compensate the state for damages. As a result, an audit report is not binding or legally enforceable on the auditees.

Keywords : State Audit, Government Sector, Auditees.



กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของสารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยผู้วิจัยได้รับความกรุณา และอนุเคราะห์จากท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นที่ปรึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งคอยช่วยเหลือ ตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องเพื่อให้สารนิพนธ์ฉบับนี้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด ตลอดจนคอยให้กำลังใจและคอยกระตุ้นให้ผู้วิจัยทำวิจัยฉบับนี้ให้สำเร็จ ผู้วิจัยจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงที่ให้ความเมตตากรุณาแก่ผู้วิจัยตลอดมา

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และท่านอาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ ซึ่งอาจารย์ทุกท่านได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ให้ความรู้และข้อชี้แนะ พร้อมทั้งคำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และสามี ที่คอยกระตุ้นและสนับสนุนผู้วิจัยในทุก ๆ ด้าน ตลอดจนให้คำปรึกษาแนวทางค้นคว้าและหาข้อมูลจนสารนิพนธ์ฉบับนี้แล้วเสร็จ

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นทุก ๆ คนที่ได้ให้กำลังใจอยู่เคียงข้างกันคอยช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้วยความปรารถนาดีเสมอมา ประโยชน์และคุณค่าจากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมอบให้เป็นเครื่องบูชาคุณบิดา มารดา ครูบาอาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา/หนังสือหรือผู้เผยแพร่ความรู้ทุกท่านที่ผู้วิจัยใช้อ้างอิงในสารนิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้วิจัยทุกท่าน หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของสารนิพนธ์ฉบับนี้ประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภัสสร ชัดโน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ฌ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	7
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	8
2. ประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	9
2.1 ประวัติความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดิน.....	9
2.2 ความหมายของการตรวจเงินแผ่นดิน.....	10
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	13
3. มาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	49
ของต่างประเทศและของประเทศไทย	
3.1 การตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ.....	49
3.2 การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย.....	66
4. วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน.....	78
แผ่นดิน พ.ศ. 2561	
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้ง.....	78
ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง	
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการ.....	82
ทางละเมิด (خذใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ	
ตามมาตรา 85 วรรคสอง	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	88
5.1 บทสรุป.....	88
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	91
บรรณานุกรม.....	94
ประวัติผู้เขียน.....	100

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารเงินของแผ่นดิน วิธีการที่รัฐบาลจัดการให้ได้มาซึ่งเงินหรือรายได้ กิจกรรมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ทั้งเงินที่ได้มาจากเงิน(ใน)งบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ทั้งจากในและนอกประเทศ รวมไปถึงเงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ การบริหารเงินของแผ่นดินเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ความเป็นธรรมและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าว เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้แล้วการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการควบคุมโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง โปร่งใสและตรวจสอบได้

ด้วยเหตุนี้ นานาประเทศจึงเล็งเห็นความสำคัญของการจัดตั้งองค์กรระดับประเทศขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล รวมไปถึงการจัดเก็บรายได้นั้น เป็นไปด้วยความถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าว อีกทั้งมีความคุ้มค่า ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพหรือไม่ นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรฐานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวจึงมีการจัดตั้งองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินภาครัฐขึ้นมาที่เรียกว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง.” นั่นเอง

รวมทั้ง ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเงินของแผ่นดินและการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบ ไว้ตามมาตรา 3 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลองค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน” ซึ่งเงินของแผ่นดินนี้ไม่ได้มาจากใครที่ไหน แต่มาจากเงินภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศ โดยประชาชนในฐานะเจ้าของเงินจึงมีสิทธิที่จะได้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายเงินไปโดยถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ และการที่จะทราบถึงการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต้องอาศัยระบบการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลาย ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่ผู้บริหาร และข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2538 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ในโอกาสที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครบรอบ 80 ปี ตอนหนึ่งว่า

“การควบคุมและตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเงินแผ่นดินนั้นคือ เงินของประชาชนทั้งชาติ ผู้ทำงานนี้จึงต้องกำหนดแน่วแน่ใจอยู่เป็นนิตยที่จะปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของตน ด้วยความอุตสาหะพยายาม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความละเอียดถี่ถ้วนระมัดระวังอย่างเต็มที่ เพื่อมิให้เกิดความพลั้งพลาดเสียหาย และให้เกิดความมั่นใจว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ และบังเกิดผลประโยชน์เต็มเม็ดเต็มหน่วย”¹

การตรวจเงินแผ่นดิน จึงนับเป็นกลไกที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยมุ่งเน้นให้การใช้จ่ายเงิน เกิดผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ตลอดจนเสริมสร้างและผลักดันให้ทุกภาคส่วนตระหนักมีส่วนร่วมในการดูแลทรัพย์สินของภาครัฐ² โดยแบ่งลักษณะงานด้านการตรวจสอบได้ดังนี้

1) การตรวจสอบการเงิน (Financial Audit) เป็นการตรวจสอบการแสดงผลทางการเงินของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามแม่บทการรายงานทางการเงินและอากรรวมไปถึง การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดจำนวนเงินและการเปิดเผยข้อมูลที่มีสาระสำคัญในรายงานการเงิน³ โดยแยกเป็นลักษณะงานย่อย ได้แก่ การตรวจสอบรายงานการเงิน และการตรวจสอบการเงินอื่น

2) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Audit) เป็นการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจรวมถึงการตรวจสอบอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบ⁴ โดยแยกเป็นลักษณะงานย่อย ได้แก่ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบสืบสวนการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ และการตรวจสอบเชิงป้องกัน

3) การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจเพื่อแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด คุ่มค่า เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตาม

¹ นนทพล นิมสมบุญและคณะ, *การตรวจเงินแผ่นดินไทย เนื่องในโอกาสครบรอบ 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน* (บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด 2538) 18.

² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน* (2562-2565) 1.

³ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, *หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน*, 12.

⁴ เติ้งอ่าง, 21.

วัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดหรือไม่ และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ⁵

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และมีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการบริหารการเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐให้บรรลุเป้าหมายที่เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนมากที่สุด พร้อมทั้งยกระดับการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยให้เทียบเท่ามาตรฐานระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนาการตรวจสอบ หรือฝึกฝนบุคลากรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มีความเป็นมืออาชีพในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยยึดหลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง และตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน และที่สำคัญยังส่งเสริมให้ภาคประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเงินของประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เล็งเห็นถึงความสำคัญเกี่ยวกับวินัยทางการคลัง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญนำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี ส่งเสริมให้เกิดเสถียรภาพและความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ประเทศมีการพัฒนาและเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงต้องดำเนินการนโยบายทางการคลังหรือใช้เครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบแนวคิดทางการคลัง⁶ เพื่อให้มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่ชัดเจน รัฐพึงต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เป็นเหตุให้เกิดการนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ มากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวที่เรียกว่าพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของภาครัฐ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เรื่อยมาจนถึงฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ซึ่งได้บัญญัติตั้งแต่การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการดำเนินการนโยบายด้านการคลัง และมีการรักษาวินัยการเงินการคลัง ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 บัญญัติไว้ว่า

รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลัง ด้านรายได้ และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

ตลอดจนบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ตามหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 240 (5) ได้กำหนดไว้ว่า

⁵ เฟิงอั้ง, 32.

⁶ กนกวรรณ คล้ายมณี, 'ปัญหาทางกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561' <http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6112016001/159771898931c0df0a8aa42f83f32a502049933a2e_abstract.pdf> สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2566.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

อีกทั้งยังได้กำหนดอำนาจในการระงับและยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ตามหมวด 12 องค์กฤษฎีกา ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 245 บัญญัติไว้ว่า

เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

การตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ฉบับปัจจุบันยังมีปัญหาบางประการ จึงเป็นเหตุให้ผู้ศึกษาต้องการศึกษาค้นคว้าในประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อนำไปพัฒนาองค์การการตรวจเงินแผ่นดินของไทย ในประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

เนื่องด้วย ตามบทบัญญัติมาตรา 245 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้เกิดบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ตามบทบัญญัติข้างต้น สรุปได้ว่า ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบจากการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา ซึ่งหากคณะกรรมการดังกล่าวเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ให้มีการจัดประชุมหารือร่วมกันเพื่อลงคะแนนไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการโดยลงนามร่วมกันเป็นหนังสือแล้วแจ้งผลไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ในขณะที่เดียวกันต้องเปิดเผยผลการตรวจสอบนั้นแก่ประชาชนเพื่อให้ทราบด้วย

จะเห็นได้ว่า การให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการพิจารณาและลงคะแนนเสียงเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งการให้อำนาจดังกล่าวเป็นการให้อำนาจที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่จัดการเลือกตั้ง โดยการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง ทั้งการเลือกตั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ดำเนินการสืบสวนหรือไต่สวนและวินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ นับคะแนนใหม่ รวมทั้งการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครและสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายการเลือกตั้ง รวมถึงการออกกฎระเบียบ คำสั่งและข้อกำหนดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน จะเห็นได้ว่าหน้าที่หลักเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหนึ่งในสามองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการพิจารณาและลงคะแนนเสียงในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการให้สิทธิที่เกินกว่าอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง

ตามบทบัญญัติมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง ดังต่อไปนี้

วรรคสอง กำหนดไว้ว่า หากพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติตามมาตรา 85 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดบังคับให้มีการนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ (ละเมิด) หรือดำเนินการทาง

วินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดแต่อย่างใด ส่งผลให้การแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนกรณีให้ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ (ละเมิด) และดำเนินการทางด้านวินัย ไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับทางกฎหมายกับหน่วยรับตรวจ โดยการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ จนทำให้ทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำความผิด รวมทั้งพฤติการณ์แห่งความผิดไว้แล้ว การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าให้นำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาเป็นส่วนหนึ่ง ในสำนวนในการดำเนินการทางด้านวินัยและละเมิดนั้น ทำให้หน่วยรับตรวจสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องถือตามรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่งผลให้การปฏิบัติงานในการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจมีการดำเนินการในลักษณะเป็นการช่วยเหลือกันเองภายในหน่วยรับตรวจเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบหรือเกิดการหลบเลี่ยงความผิดและไม่เกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ อีกทั้งระบบและกระบวนการตรวจสอบของรัฐมีอำนาจในการชี้มูลความผิด แต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปรามปล่อยให้คดีหมดอายุความและทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับการลงโทษ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารงานแผ่นดินอย่างมาก ส่งผลให้ประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นในผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐและการบริหารงานของรัฐบาล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.2.2 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของการตรวจเงินแผ่นดิน

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศและของประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.2.5 เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น ยังมีปัญหาบางประการ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นการเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่เกินกว่าขอบเขตของตน และปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ทำให้ขาดมาตรการในการบังคับกับหน่วยรับตรวจ

ในการลงโทษทางละเมิดหรือทางวินัย เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้นได้ให้อำนาจเพียงการชี้มูลความผิด แต่ไม่ได้ให้อำนาจในการบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนตามรายงานผลการตรวจสอบสืบสวนไว้แต่อย่างใด

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทย และระบบการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของภาครัฐ พ.ศ. 2561 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย พ.ศ. 2562 และประกาศคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปในประเทศไทย กฎหมายในอดีต กฎหมายต่างประเทศ ตาราหรือคำอธิบายทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล รายงานการประชุม ชุดข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และสารสนเทศ และเอกสารวิชาการทางกฎหมายอื่น ๆ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.6.2 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของการตรวจเงินแผ่นดิน

1.6.3 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงมาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศและของประเทศไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.6.5 ทำให้ทราบเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

“ตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของ หน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

- (1) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม
- (2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค
- (3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น
- (5) ทูหนมนเวียน
- (6) หน่วยงานอื่นของรัฐ
- (7) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว
- (8) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน มีวิวัฒนาการและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทั้งแนวคิด ทฤษฎี รวมไปถึงหลักเกณฑ์มาตรฐานในการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย และประกาศคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น การตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและ การบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและป้องกันเพื่อให้การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยในบทนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย อำนาจหน้าที่ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 ประวัติความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดิน⁷

การตรวจเงินแผ่นดินเริ่มตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ตรา "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237" ขึ้นในวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 อันถือเป็นต้นกำเนิดของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2433 เมื่อมีการตรา “พระราชบัญญัติธรรมนูญ หน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง มหาสมบัติ ร.ศ. 109” ได้บัญญัติให้ตั้งกรมตรวจขึ้น ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2441 ได้รวมกรมตรวจเข้ากับกรมสารบัญชี และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มิสเตอร์ ชาร์ลส์ เจมส์ ริเวตต์ คาร์เนค รับราชการในตำแหน่ง อธิบดีกรมตรวจแลสารบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และต่อมาได้ถูกเรียกรวมเป็นอธิบดีกรมตรวจแลสารบัญชี

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศ ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกกรมหนึ่ง เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2458 และทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายเอมิลิโอ ฟลอริโอ (Mr. Emilio Florio) หรือนายอี. ฟลอริโอ เป็นอธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดินคนแรก จึงถือเอาวันที่ 18 กันยายน 2458 เป็นวันสถาปนาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

⁷ นนทพล นิมสมบุญและคณะ (เชิงอรธ 1).

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎรในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 โดยมีหลวงดำรงวิเศษวานรุต เป็นผู้ทำการแทนอธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดิน และในปี พ.ศ. 2476 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2576 นับเป็นกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินฉบับแรก เปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนฉบับปัจจุบันเรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

2.2 ความหมายของการตรวจเงินแผ่นดิน

“เงินแผ่นดิน” เป็นคำที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการงบประมาณ แต่กระนั้นในกฎหมายของประเทศไทยก็ได้มีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่า เงินแผ่นดิน มีความหมายกว้างขวางมากน้อยแค่ไหนเพียงใด โดยในทางตำราหรือเอกสารทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ ดังต่อไปนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ให้ความหมายของเงินแผ่นดิน (State Funds) หมายถึง คลังแผ่นดิน เป็นเงินของส่วนกลางหรือของประเทศมิใช่เป็นเงินของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เงินแผ่นดิน ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (Annual Budget) และเงินคงคลัง (Treasury Balance/Reserve) รวมทั้งเงินอื่น ๆ ของแผ่นดิน โดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารจะจ่ายไปโดยลำพังมิได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา⁸

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ว่าหมายถึง เงินที่แผ่นดิน (รัฐ) เป็นเจ้าของ ฉะนั้น เงินแผ่นดิน คือ เงินของประชาชนที่ให้รัฐบาลเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางของประเทศ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องต่าง ๆ โดยเงื่อนไข การใช้จ่ายให้เป็นไปตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ให้อำนาจรัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินนั้นในการบริหารบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายแม่บทสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ กำหนดโครงสร้างการใช้อำนาจทางการเมืองและจัดตั้งสถาบันการเมืองที่สำคัญสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ของแต่ละองค์กรไว้⁹

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา สุวรรณทัต ได้อธิบายความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ว่าหมายถึง เงินทุกชนิดของแผ่นดิน มีความหมายรวมถึงเงินคงคลังและรวมถึงเงินของแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงินคง

⁸ ภูมิ โชคเหมาะ, *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ (LW 404)* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552) 49.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8 การตรวจเงินแผ่นดิน* (พิมพ์ครั้งที่ 3 องค์การค้ำของคุรุสภา 2544) 4-5.

คลังด้วย เช่น “เงินทุนสำรองเงินตรา” ซึ่งเป็นทุนสำรองหนุนหลังเงินบาทที่ได้ออกใช้ทั้งหมด อันประกอบด้วยเงินตราต่างประเทศที่ฝากอยู่ในธนาคารนอกราชอาณาจักร หรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งทุนสำรองเงินตราดังกล่าว แม้เป็นเงินแผ่นดินแต่มิใช่เป็นเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังดังที่กล่าวมาแล้ว กฎหมายซึ่งกำหนดโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องเงินทุนสำรองเงินตรา ได้แก่ พระราชบัญญัติเงินตรา เป็นต้น¹⁰

นางสาวประพิร์ อังกินันท์ ได้ให้ความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง “บรรดาเงิน ทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งมีใช้กรรมสิทธิ์หรืออยู่ในความครอบงำหรืออำนาจสั่งการใด ๆ ตามกฎหมายของเอกชน แต่อยู่ในความรับผิดชอบหรือความครอบครองของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเงินที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับมา เป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือ เงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และไม่ว่าจะเป็นเงินรายได้ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐนั้นต้องนำส่ง เป็นเงินรายได้แผ่นดินหรือไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดินก็ตาม เพราะฉะนั้น “เงินแผ่นดิน” มีความหมายกว้างกว่า “เงินรายได้แผ่นดิน” กล่าวคือ เงินแผ่นดิน รวมถึงรายได้ที่หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินตามกฎหมาย และเงินที่กฎหมายยกเว้นมิให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งเป็นเงินรายได้ของแผ่นดินด้วย”¹¹

นายพิสิฐ ลี้อาธรรม ได้ให้ความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินของรัฐทุกบัญชีทุกแหล่ง และเงินกู้ยืมถือเป็นเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับเงินรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีอากร เพราะเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้หรือมีการรับเงินค่าภาษีอากร เงินเหล่านั้นจะสิ้นสุดความเป็นเงินกู้หรือเงินภาษี ถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น¹²

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุปรียา แก้วละเอียด ได้ให้ความเห็นว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ หรือกล่าวโดยละเอียด เงินแผ่นดิน หมายถึง บรรดาเงินทั้งปวงที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้รับเป็นกรรมสิทธิ์แต่ไม่รวมถึงเงินของเอกชน ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง¹³

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายไว้ว่า “เงินแผ่นดิน” หมายถึง เงินของประชาชน ทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดา เงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่ง ในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีภาระต้องชำระคืน ทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติ

¹⁰ ปรีชา สุวรรณทัต, ‘ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย’ ใน *รวมบทความกฎหมายการคลัง* 2, (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2537) 32.

¹¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557, 24.

¹² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557, 26.

¹³ สุปรียา แก้วละเอียด, ‘ร่าง พ.ร.บ. เงินกู้สองล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน’ ใน *รพี* 2557, (เนติบัณฑิตยสภา 2557) 7.

ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .. จึงเป็นเงินแผ่นดิน”¹⁴

แม้จะเคยมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” นั้น ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ร่างแรกของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ได้มีการบัญญัติความหมายคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .. ดังนี้

“มาตรา 200 เงินแผ่นดินหมายความรวมถึง

(1) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่น ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(2) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องนำส่ง เป็นรายได้แผ่นดิน”¹⁵

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับปัจจุบัน) ก็ยังไม่มีบทบัญญัติให้คำนิยามหรือ ความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” แต่อย่างไรก็ตาม หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หรือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ ก็มีได้มีบทบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “เงินแผ่นดิน” แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า แม้ไม่มีมีบทบัญญัติคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลังและงบประมาณ แต่กระนั้นก็ยังมีการให้คำนิยามของคำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไว้ดังนี้

“ตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประหยัดเกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของ หน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

¹⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557, 37-38.

¹⁵ อภิวัฒน์ สุตสาว, ‘ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน’, จุลินิติ ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2559) 125.

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

เงินงบประมาณแผ่นดินนั้นคือเงินของประเทศชาติ หรือเงินของประชาชนเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น มาจากการเก็บภาษีของประชาชน เพียงแค่รัฐเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ในการใช้จ่ายและบริหารเงินงบประมาณของแผ่นดินเท่านั้น และเนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐจะต้องยึดหลัก ความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะ ทำให้จะต้องมีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นกลางและอิสระเข้ามาทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของประเทศว่าเป็นไประเบียบ กฎหมายและทิศทางตามนโยบายการบริหารประเทศหรือไม่ นอกจากนี้จะมีองค์กรของรัฐดังกล่าวแล้ว ประชาชนในฐานะเจ้าของเงินก็ควรจะได้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณไป ด้วยความถูกต้อง ประหยัด คุ่มค่าและเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ในที่นี้จะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

2.3.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมสมัยใหม่ ในกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนกว่าในอดีต โดยเฉพาะมุ่งสู่การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง (Political Efficacy) จากการออกแบบสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการสร้างกลไกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวใช้บังคับไปได้เป็นระยะเวลาหนึ่ง ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคหลายประการซึ่งจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลังจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังคงมีหลักการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอยู่ แม้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับในบางส่วน จึงสะท้อนให้เห็นว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง (Political Modernization) ให้กับระบบการเมืองของประเทศไทยนั่นเอง¹⁶

ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เมื่อเราพิจารณาถึงเนื้อหาและสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าว จะพบว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ การจัดระเบียบการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ ตลอดจนจำกัดการใช้อำนาจขององค์กรรัฐเหล่านั้น ดังนั้นเพื่อให้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ

¹⁶ วรพชร จันทรังษี, 'กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 82.

เหล่านั้นยังคงอยู่ได้ จึงต้องมีการยอมรับสถานะของรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้¹⁷ โดยสภาพรัฐเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่า การกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้น หากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไข หรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐ มิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

ก. การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ

ข. ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐ อันได้กระทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ

ค. การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม

โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้เองการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำการอยู่ในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้น อาจจะทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในแง่หนึ่งเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไป เพื่อบรรลุภารกิจของรัฐทั้งหลาย ในอีกแง่หนึ่งก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว¹⁸ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมและตรวจสอบ ทั้งยังถ่วงดุลอำนาจของรัฐดังกล่าวอีกด้วย

(1) แนวคิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตามแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เกิดจากการสละอำนาจอส่วนตัวของมนุษย์หรือปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสังคม มีการพัฒนาปรัชญาความคิดเรื่ององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบ การใช้อำนาจของบุคคลหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอรัฐ มิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้มีขึ้นก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและ

¹⁷ สงขลา วิชัยชิตะ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง* (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2566).

¹⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*, ในรวมบทความจากเว็บไซต์

เสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดหรือได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจรัฐมากเกินไปจนกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ

แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสัมพันธ์กับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ในบางประเทศยังกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นเป็นพิเศษ นอกเหนือจากหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันเอง (check and balance) ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เช่น มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจาก ศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ด้วย เป็นต้น¹⁹

คำว่า “การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง อีกประการหนึ่ง

“การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในแง่การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกัน มิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น การควบคุมฝ่ายปกครอง จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชน ผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุม โดยฝ่ายปกครองเองหรือการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภาหรือโดยองค์กรพิเศษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมฝ่ายปกครอง ก็คือการคุ้มครองประชาชน จากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง

โดยสามารถจำแนกประเภทการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ฝ่ายบริหาร ได้หลายวิธี ดังนี้

- (1) การจำแนกประเภทตามระยะเวลา
 - ก. การควบคุมก่อนการดำเนินการ
 - ข. การควบคุมภายหลังการดำเนินการ
- (2) การจำแนกประเภทตามองค์กร
 - ก. การควบคุมโดยองค์กรภายใน

¹⁹ วรพชร จันทร์ขันตี (เชิงอรรถ 16).

ข. การควบคุมโดยองค์กรภายนอก²⁰

รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล²¹ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้พอสรุปได้ว่า การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนดำเนินการ

การควบคุมการป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนการเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่ง หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้ ยังแยกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ

การควบคุมโดยการปรึกษาหรือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

1.1 การควบคุมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธีคือ

(ก) การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งทางปกครอง

(ข) การปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

(ค) การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงรัฐธรรมนูญ หมายความว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

1.2 การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2. การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ

การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

2.1 การควบคุมภายใน ได้แก่

(ก) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง และ

(ข) การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

2.2 การควบคุมภายนอก ได้แก่

(ก) การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคัดค้านต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

(ข) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

²⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายปกครอง (LW 312)* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548) 157-159.

²¹ โกคิน พลกุล, 'รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง' วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12, (2524) 38-86. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงวงศ์, *กฎหมายปกครอง (LW 312)* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548) 159.

(ค) การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง²²

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ²³ หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มีมุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และ

ข. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

หากแบ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวสามารถแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่คือ

1. การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับ การควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือองค์กรตุลาการก็ดี การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อาจแบ่งออกเป็น

2.1 การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง เป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการคือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่ การออกกฎหมายและหน้าที่ที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาก็ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง จึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น

2.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ส่วนขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจแผ่นดินของรัฐสภา จะมีอำนาจมาน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อกำหนดให้องค์กรนั้น ๆ มีอำนาจเพียงใด ตัวอย่างขององค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น Control

²² เฟิงอ่าง, 159-160.

²³ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 18).

Yuan หรืออำนาจควบคุมตามรัฐธรรมนูญของไต้หวัน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เป็นต้น

2.3 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เป็นการควบคุมและตรวจสอบ ที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการขององค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกออกได้ 2 ระบบคือระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ นอกจากการแยกเป็นระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่แล้ว ในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ เป็นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอื่น ได้แก่ การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ และ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพื่อเป็นการเยียวยา เพื่อให้ผลการละเมิดกฎหมายหมดไปมากที่สุด กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง²⁴

สำหรับประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรอิสระแยกออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการทางศาล ด้วยเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง โดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น²⁵

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติ หมวด 12 องค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีองค์ประกอบทางรูปแบบเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และปลอดการแทรกแซงขององค์กรอื่น ให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง ในการใช้ดุลพินิจ²⁶ และในทางการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด

²⁴ เพิ่งอ้าง.

²⁵ คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก (11 ตุลาคม 2540) อ้างถึงใน จุมพล รัตณภาส, ‘อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ’ (การค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชา การเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) 44.

²⁶ สถาบันพระปกเกล้า, “มาตรา 215” ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2560) 130-131.

ของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้²⁷

การใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความหมายและความสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญแตกต่างจากการการใช้อำนาจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตามกฎหมายหรือข้อบังคับ ซึ่งมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย และมีศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ²⁸

(2) ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ คือ หลักนิติรัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของนิติรัฐ ตามความหมายดังต่อไปนี้

กาเร่ เดอ มาลแบร์²⁹ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสอธิบายว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน หมายถึง รัฐยอมตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายและยอมผูกพันการกระทำของตนกับกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งส่วนหนึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน อีกส่วนหนึ่งได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับวิธีการซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำได้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น “นิติรัฐ” จึงหมายถึงรัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย มิใช่โดยมนุษย์ (Government of law, not of men) เพราะแม้แต่รัฐซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายและใช้บังคับกฎหมายกับราษฎร ก็ยังคงต้องถูกผูกพันและอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายที่ตนได้ตราขึ้น

นิติรัฐ (legal state)³⁰ หมายถึง

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ

3) การควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดีจะต้องเป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจาก

²⁷ เพิ่งอ้าง, มาตรา 5, 7.

²⁸ จุมพล รัตนภาส, ‘อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ’ (การค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) 45.

²⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *องค์กรอิสระ: ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 31-32.

³⁰ ชำนาญ จันทร์เรือง, ‘ปฏิรูป กติกาใหม่ กับ ประชาธิปไตย 100%’ (18 มีนาคม 2555).

องค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่แปล แต่เพียงว่านิติรัฐคือรัฐที่ใช้กฎหมายปกครองประเทศเท่านั้น เพราะไม่เช่นนั้นคณะเผด็จการก็ออกกฎหมายมาใช้ปกครองเช่นกัน แต่เป็นกฎหมายที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่ว่ามานี้

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย³¹ ได้ให้ความหมายพร้อมอธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า

“นิติรัฐ” หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่ แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้ จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกัน สิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 2 ประการ คือ (1) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน และ (2) หลักแบ่งแยกอำนาจ

ก) หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental right)

สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิซึ่งติดตัวมนุษย์แต่ละคน ซึ่งไม่มีใครสามารถพรากจากมนุษย์แต่ละคนได้ (Unalienable right) เป็นสิทธิของมนุษย์เอง มิใช่สิทธิที่รัฐมอบให้ สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชนทั่วไป และสิทธิพลเมือง สิทธิมนุษยชนทั่วไปเป็นสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพในการ เคลื่อนไหว สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ส่วนสิทธิพลเมืองนั้นหมายถึงสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมือง รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในอันที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เป็นต้น ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญของรัฐนั้นจะต้องรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ไว้ด้วย แต่การที่รัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร ไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ราษฎรใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษา ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือ ผลประโยชน์สาธารณะนี้ ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำ เข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้บ้างเหมือนกัน แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกล้ากรายหรือ รุกล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐรุกล้ำหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร แต่กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกล้ากรายหรือรุกล้ำสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือ เพื่อคุ้มครองสิทธิให้แก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ในอันที่จะล่วงล้ำเข้าไปใน “แดน” แห่งสิทธิ

³¹ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 13 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 174.

เสรีภาพไว้อย่างคลุมเครือที่ดีที่ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลยกว่าความจำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะที่ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือหลักการของนิติรัฐนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ ในนิติรัฐนั้นไม่เฉพาะแต่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับราษฎรเท่านั้นที่จะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรก็จะต้องเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายด้วย จึงมีผู้กล่าวว่าผู้ปกครองที่แท้จริงในนิติรัฐคือกฎหมายที่รัฐตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การปกครองในนิติรัฐจึงเป็นการที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ไม่ใช่คนเป็นใหญ่

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในลำดับชั้นใดจะรุกร้าหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจไม่ได้ ตรงกันข้าม อำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด คือ ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปล้ำกรายหรือรุกร้าสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งคนใด องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องแสดงได้ว่ามีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น เพียงแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีนโยบาย และแม้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นจะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อการดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ ถ้าหากยังไม่ได้มีการนำเอานโยบายนั้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายให้อำนาจตนดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายเพื่อรุกร้าหรือจำกัดสิทธิของราษฎรได้ จึงเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มี อำนาจ” ซึ่งหลักพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่มีหลักนิติรัฐ

เพื่อที่จะให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกิดขึ้นได้ ราษฎรผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ หรือสิทธิที่จะร้องทุกข์การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐและหากผลการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายที่มี ผลใช้บังคับอยู่ในบ้านเมือง รัฐก็จะต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสียและทำให้ราษฎรผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับคืนสู่ฐานะเดิม โดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้³²

ข) หลักแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของนิติรัฐเคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของนิติรัฐ ส่วนหลักแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ เนื่องจากอำนาจเด็ดขาดนั้นทำให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินเลยเสมอจนกลายเป็นอำนาจตามอำเภอใจ หลักแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจัดองค์กรซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบของนิติรัฐ เพราะหลักการสำคัญๆ ของนิติรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น จะปรากฏเป็นจริงขึ้นมาในทางปฏิบัติได้ยากหรือไม่ได้เลย ถ้าหากว่าอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้

³² เฟิ่งอ่าง, 174-175.

เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหาร และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการรวมศูนย์ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกัน ถึงแม้ว่าบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ก็มีอาจไว้วางใจผู้ปกครองที่มีอำนาจได้ตั้งที่ Montesquieu กล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์แห่งการเมืองการปกครอง ของมนุษยชาติให้บทเรียนว่า บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจ มีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอๆ การใช้อำนาจอย่างพอ เหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจำกัดการของรัฐในลักษณะที่ให้ “อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง” การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่าง องค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (checks and balances) กลไกดังกล่าวเป็นกลไก ที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ด้วยเหตุนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็น องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัด องค์กรของรัฐในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์สูงสุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐ³³

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดย กฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง หลักนิติรัฐ มีหลักการดังนี้คือ³⁴

1. รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง
2. การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม
3. รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้
4. การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยนี้ เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ดังนั้น ผู้ที่มาปกครองประเทศจึงเป็นเพียงตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้แทนของประชาชนจะทำการปกครองประเทศ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะต้องมีการกำหนดให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ ซึ่งการปกครองดังกล่าว ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความยุติธรรม ไม่ว่าผู้ปกครองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจการปกครองตามกฎหมายก็ตาม ซึ่งหากผู้ปกครองใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้หรือทำการปกครองให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสียหาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้

³³ เฟิงอ้าง, 176-177.

³⁴ Law-PCR2012.com, ‘หลักนิติรัฐ’ (22 มิถุนายน 2555)

ฉะนั้น หลักนิติรัฐ ถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

ถึงแม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดก็ตามต่างก็ยึดหลักสำคัญ 3 ประการที่เหมือนกันดังต่อไปนี้ คือ

1. การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ

เนื่องจากหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนทุก ๆ คนต่างก็มีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นการที่คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนหนึ่ง กลุ่มคนใดจะมีอำนาจในการปกครองประเทศได้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่

ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติเรื่องของอำนาจที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศคือ บัญญัติถึงที่มาและการใช้อำนาจเป็นสำคัญ³⁵

2. การบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่

หลังจากมีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนหนึ่งกลุ่มคนใดซึ่งเราเรียกว่า ตัวแทน นั้น รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติต่อไปอีกในเรื่องหน้าที่ของตัวแทน อาทิเช่น ตัวแทนจะสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ได้อย่างไรด้วยวิธีการใด ต้องผ่านองค์กรใดบ้าง รวมทั้งบัญญัติถึงขอบเขตของการใช้อำนาจตามหน้าที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด

3. การบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจ

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้วการควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้นใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจโดยทั่วไปจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลพินิจหรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทนซึ่งดุลพินิจและความเห็นนั้นย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ฉะนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน

จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น บัญญัติไว้เพื่อใช้ในการป้องกันและแก้ไขปัญหที่จะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว หลักสำคัญ 3 ประการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอปกครองได้เลือกสรรตัวแทนมาใช้อำนาจของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ และตัวแทนใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนเกินขอบเขตและเกินกว่าอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความไม่เหมาะสมขาดความเป็นธรรมมีวิธีป้องกันและแก้ไข โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มี

³⁵ เพิ่งอ้าง.

องค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทนไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตรงตามหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติรัฐ³⁶

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ³⁷ ได้ให้ความหมายของนิติรัฐไว้ว่า

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1848 นักคิดที่สำคัญของเยอรมันคือ Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph ซึ่งอาจให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยธรรมที่มีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเป็นไปด้วยความสงบสุข

ต่อมา “นิติรัฐ” ได้รับการพัฒนาแนวทางและขอบเขตของนิติรัฐ โดยรัฐจะต้องเคารพในขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว

พัฒนาการต่อมาของนิติรัฐสมัยใหม่ เป็นความพยายามที่จะนำข้อเรียกร้องทั้งหลายของหลักนิติรัฐที่ได้รับการพัฒนาตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 มารวบรวมไว้ ดังนั้น “หลักนิติรัฐ” ตามแนวใหม่จึงเป็นหลักการที่ประกอบไปด้วยหลักย่อยหลายหลัก ซึ่งนักวิชาการต่างแยกย่อยของหลักนิติรัฐไว้แตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้ของการแบ่งหลักย่อยของหลักนิติรัฐตามแนวของ Theodor Maunz ซึ่งเห็นว่าหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐประกอบด้วย (1) หลักแบ่งแยกอำนาจ (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (5) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุป “หลักนิติรัฐ” มีพัฒนาการมาจากความมุ่งหมายที่ต้องการจะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น รัฐที่เป็นนิติรัฐจึงต้องให้การรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลและใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตของกฎหมาย และนำมาสู่พัฒนาการของนิติรัฐสมัยใหม่ที่หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยหลายหลักการ ซึ่งทุกหลักการย่อยล้วนมีความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของรัฐทั้งสิ้น หากสรุปความหมายของหลักนิติรัฐ อาจสรุปได้ว่า รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ คือ รัฐที่ยอมผูกพันตนโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป³⁸

หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหากพิจารณาถึงบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะพบว่ามีหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ กล่าวคือ หลักประชาธิปไตย

³⁶ เพิ่งอ้าง.

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 23-24.

³⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘หลักนิติธรรมในฐานะเกณฑ์ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ’

<http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R_590414.pdf>

สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2564.

(das demokratische Prinzip) และหลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้ผิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย แต่หากจะกล่าวถึงประเด็น เรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่บทบาทสำคัญคือ หลักนิติรัฐ

โดยที่หลักนิติรัฐเป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐานในที่นี่จึงสามารถแบ่งหลักย่อยของ หลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 3 หลักย่อย ดังนี้

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)
2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Verwaltung und Justiz) และ
3. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (die Gewährleistung persönlicher Grundrechte)³⁹

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (das Prinzip der Gewaltentrennung)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้ง ซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคล เข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ (funktionelle Gewaltenteilung) และในแง่ของตัวบุคคล (personelle Gewaltenteilung) แล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ

³⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรธ 18).

ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Verwaltung und Justiz)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยง หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการก็ดี หรือฝ่ายปกครองก็ดีจะต้องผูกพันต่อบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้เฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญโดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจแยกพิจารณาความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองได้ดังนี้

2.1) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (Gesetzmaessigkeit von Justiz) ความผูกพันของฝ่ายตุลาการต่อการใช้กฎหมายเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าเป็นหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรูปแบบของการใช้กฎหมายตามหลักความเสมอภาคดังกล่าว มี 3 รูปแบบ ดังนี้⁴⁰

2.1.1) ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายหรือเรียกว่า ความผูกพันของฝ่ายตุลาการในทางปฏิเสธ กล่าวคือ เป็นความผูกพันที่จะต้องไม่พิจารณาพิพากษาให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องมิให้มีการใช้กฎหมายให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบัญญัติในลักษณะของการบังคับในเรื่องนั้น ๆ กล่าวคือ ฝ่ายตุลาการจะต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

2.1.2) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันในการที่จะให้ฝ่ายตุลาการใช้บทบัญญัติกฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริงในกรณีของตน ในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมรับการผูกพันตนอย่างเคร่งครัดต่อกฎหมาย แม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้คำนึงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นลักษณะพิเศษในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ตาม

2.1.3) ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง ในกรณีนี้หมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเรียกร้องอย่างเท่าเทียมกันต่อฝ่ายตุลาการ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการใช้ดุลพินิจโดยเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ ทั้งสิ้น

⁴⁰ เพิ่งอ้าง.

2.2) ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง” (Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Gurdastz des Vorrangs des Gesetzes) และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes)

2.2.1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย (der Gurdastz des Vorrangs des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลาย รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น การกระทำของรัฐ (รวมทั้งการกระทำของฝ่ายปกครอง) ทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้นหากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมายการกระทำหรือมาตรการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴¹

2.2.2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร้องให้ทางปฏิเสธมิให้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดที่เป็น การขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร้องว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็น การกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว⁴²

3. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน(die Gewährleistung persönlicher Grundrechte)

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล(Freiheitsrecht) และสิทธิในความเสมอภาค (Gleichheitsrecht) สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันและกันก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง นอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิ

⁴¹ เฟิงอ้าง.

⁴² เฟิงอ้าง.

และเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (Allgemeinheit und Einzelfallverbot) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Zitiergebot) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (Wesengehaltgarantie) และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล (Rechtsschutzgarantie) ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล⁴³

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์⁴⁴ ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า

แนวคิดพื้นฐานของนิติรัฐ คือ การจำกัดอำนาจรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันกับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดเบือนได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ จึงไม่ได้มีความหมายเพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐ ก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมาย โดยไม่อาจบิดเบือนได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มืองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ⁴⁵

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหาความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือ ที่

⁴³ เพิ่งอ้าง.

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*, เอกบุณย วงศ์สวัสดิ์กุล (บรรณาธิการ), *นิติรัฐ นิติธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 325 อ้างถึงใน จุมพล รัตนาภส, ‘อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ’ (การค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562) 16.

⁴⁵ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘หลักนิติรัฐและนิติธรรม’ จุลินิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2555) 44-45.

รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหานิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกัน เป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ บ่อยครั้งที่องค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น

1. องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

พิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ⁴⁶

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐเรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกร้ององค์กรบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายปกครอง) และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครองหลักการดังกล่าวนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองมีผลก้าวกาล่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาล เรียกร้องให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้าย

⁴⁶ เฟิ่งอ้าง 55.

แก่บุคคลนั้น ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (fair) ด้วย
อนึ่งในกรณีที่ราษฎรที่ได้ความเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ พร้อมทั้งรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้
ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้

สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น
เรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมี
ประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีใน
ชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำ
พิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

2. องค์กรประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำ การต่าง ๆ นั้น ยังไม่
เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น
จะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ รวมทั้งระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความ
เชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล โดยหลักแล้วไม่
อาจกระทำได้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่บังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีของกฎหมายอาญาสารบัญญัติ
อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่า หากผลร้ายที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลไม่ใช่โทษทางอาญาแล้ว รัฐสามารถตรา
กฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ทุกกรณี ดังที่เข้าใจผิดพลาดกันอยู่ในวงการกฎหมายไทยแต่อย่างใด
ไม่การวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลจะกระทำได้หรือไม่ จะต้องพิจารณา
องค์ประกอบในแง่ความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย ตลอดจนการคาดหมายความคุ้มครองจาก
ระบบกฎหมายของบุคคลประกอบกัน โดยหลักทั่วไปแล้วในกรณีที่บุคคลได้กระทำการจบสิ้นไปแล้วในอดีต ไม่
สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนได้แล้ว การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบ
ความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมายในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้น
จะไม่ใช้โทษอาญาก็กระทำไม่ได้⁴⁷

นอกจากหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาจะเรียกร้องการคุ้มครองความไว้เนื้อเชื่อใจที่บุคคลมี
ต่อระบบกฎหมายแล้ว หลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายใน
ระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย บทบัญญัติว่าด้วย
สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐที่ปรากฏในเยอรมนี จึงมีสองมิติ คือ มิติแรกสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะ
เป็นสิทธิหรืออำนาจที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกขึ้นใช้ยันรัฐได้ โดยทั่วไปสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิของ
ปัจเจกบุคคลที่จะป้องกันตนจากการล่วงละเมิดโดยรัฐ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สินแต่ใน
บางกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่เป็นสังคมนิยมหรือรัฐสวัสดิการ (Sozialstaat) สิทธิขั้นพื้นฐานยังมีลักษณะเป็นสิทธิ
ที่ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับการ

⁴⁷ เฟิงอ้าง 55-56.

รักษาพยาบาล เป็นต้น สำหรับอีกมิติหนึ่งหนึ่ง สิทธิขั้นพื้นฐานย่อมมีฐานะเป็น “กฎหมาย” ที่มีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง⁴⁸

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยเหมาะสมพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ (ด้วยเหตุนี้แนวความคิด The end justifies the means จึงไปด้วยกันไม่ได้กับนิติรัฐ) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องเหมาะสมพอควรด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ในแง่เนื้อหาหลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย⁴⁹

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดมีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบและเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน การควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารประเทศอย่างมาก โดยเน้นไปที่การนำทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินคือ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ แม้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมิได้เป็นองค์กรซึ่งอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐแล้วรายงานต่อสภาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความยึดโยงและเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทั้งสามคือ ตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร

2.3.2 แนวคิดและทฤษฎีในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

การควบคุมและตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญ เพราะเงินแผ่นดินนั้นได้มาจากภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศและเป็นรายได้หลักของประเทศที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนำมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศ การใช้จ่ายเงินของประเทศและบริหารทรัพยากรของแผ่นดินจึงต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น ประโยชน์สาธารณะ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด คุ่มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางจึงมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาคอยควบคุมพร้อมทั้งกำกับดูแลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินดังกล่าวว่าใช้ไปเพื่อวัตถุประสงค์

⁴⁸ เฟิงอ่าง, 56.

⁴⁹ เฟิงอ่าง, 56-57.

ในการพัฒนาประเทศ และประเทศชาติหรือประชาชนได้ผลประโยชน์โดยรวมหรือไม่ โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่สำคัญต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

(1) แนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน

แนวคิดในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ยึดหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ระบุว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา 26 ระบุว่า “การตรวจกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมได้มีการนำมาใช้กำหนดกรอบการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจากบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นองค์การอิสระ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ⁵⁰ และการจ่ายเงินแผ่นดินนั้น จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁵¹ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า นอกจากองค์การการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำรงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่แล้ว จะต้องสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมืออาชีพ บนพื้นฐานของความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมี การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน กล่าวคือ การควบคุมให้ฝ่ายบริหารมีการบริหารการเงิน การคลังและงบประมาณให้ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเงินที่รัฐบาลใช้จ่ายนั้นเป็นเงินภาษีอากรที่จัดเก็บมาจากประชาชนในชาติ ดังนั้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศนั้น จะต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมายมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัดและได้ผลคุ้มค่า ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวคิดในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอย่างเป็นระบบในหน่วยงานรัฐ ตามหลักดังต่อไปนี้

1) การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบผ่าน พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ฝ่าย

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140.

บริหารจึงเริ่มมีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมในรูปของการกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือในรูปของการตรวจสอบหลังการจ่ายเงินอีกครั้ง โดยหน่วยงานที่สังกัดรัฐสภา ซึ่งประเทศไทยไม่มีหน่วยงานที่สังกัดรัฐสภาตรวจสอบหลังการจ่ายเงิน แต่รัฐสภาจะควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ โดยการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งกระทู้ถาม การตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายเงิน และการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

2) การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยฝ่ายบริหารมีหน่วยงานที่ร่วมกันทำหน้าที่ ดังนี้⁵²

2.1) สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่ควบคุมการใช้จ่ายของรัฐ โดยทำหน้าที่ควบคุมตั้งแต่เริ่มการจัดเตรียมงบประมาณจนถึงขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 19 ถึง มาตรา 22

2.2) กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยงานที่สำคัญในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ควบคุมโดยการกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินคลัง กำหนดระบบบัญชีแบบรายงานและเอกสารเกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงินและหนี้ กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบก่อนจ่าย (Pre Audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายงบประมาณของการเบิกใช้ งบประมาณ

2.3) ส่วนราชการผู้ใช้จ่ายเงิน มีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยราชการของตนเอง ทั้งการตรวจสอบก่อนจ่ายเงินและการตรวจสอบหลังการจ่าย (Pre Audit)

3. การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมไปถึงการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการบริหารซึ่งทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและการแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบและการตรวจสอบอื่น เหตุที่ต้องมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วแยกเป็นองค์กรอิสระนั้น เพื่อความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่อาจถูกแทรกแซงโดยฝ่ายใดได้ โดยมีการกำหนดความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้นก็ยังต้องมีกฎหมายกำหนด

⁵² เนตรทราย ตั้งจรศักดิ์, ‘บทบาทโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538) 23-24.

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินและมาตรการบังคับไว้ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์⁵³

ในอดีตการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นการตรวจสอบหลังการจ่าย (Post Audit) กล่าวคือ ตรวจหลังจากที่หน่วยรับตรวจเบิกจ่ายเงินไปแล้ว แต่ปัจจุบันเป็นการตรวจสอบทั้งก่อนจ่าย (Pre Audit) คือ การตรวจสอบเชิงป้องกัน (Preventive Audit) เป็นการตรวจสอบลักษณะหนึ่งในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยจะตรวจสอบการปฏิบัติงานในทุกลักษณะการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่ามีความเสี่ยงที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย ความสูญเปล่าเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐด้วย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการดำเนินการหรือแนวทางแก้ไขที่ถูกต้อง⁵⁴ และหลังการจ่าย (Post Audit) ดังเดิมที่ว่า การเบิกจ่ายเงินเป็นไปด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่

ดังนั้น การตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องมีในระบบการควบคุมและบริหารด้านการเงินในภาครัฐบาล วัตถุประสงค์ก็เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติไปตามมาตรฐานที่วางไว้ ซึ่งหากผิดไปจากที่กำหนด ไม่ว่าจะในด้านกฎหมายความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความประหยัดแล้ว การตรวจเงินแผ่นดินสามารถช่วยให้พบเห็นได้และดำเนินการเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องในระยะเวลาอันรวดเร็ว พร้อมทั้งจะได้หามาตรการป้องกันและแก้ไขเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดขึ้นอีกหรือหากจะเกิดก็เป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น

นอกจากแนวคิดที่ได้กล่าวมาแล้ว การตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะยึดหลักความถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่การตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล⁵⁵ และในการตรวจสอบนั้นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐานของตน⁵⁶ มีประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาดังต่อไปนี้ คือหลักสุจริตและหลักธรรมาภิบาล เพราะเมื่อตรวจสอบเงินของแผ่นดินโดยใช้แนวคิดนี้แล้วย่อมเกิดความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการตรวจสอบ ในที่นี้จึงขออธิบายหลักดังกล่าวดังต่อไปนี้

1. หลักสุจริต

⁵³ เฟื่องอ้าง.

⁵⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, 7.

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 10.

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 11.

หลักสุจริต (Good Faith) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปและได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นฐานของกฎหมาย บางคนอาจจะมองว่าเป็นเพียงเรื่องของความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของคน⁵⁷ แต่เนื่องจากเป็นเงินของประชาชนเพียงแค่นี้ให้รัฐเข้ามาบริหารจัดการว่าจะใช้จ่ายไปเพื่อกิจกรรมใดของประเทศบ้าง องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องเข้ามาควบคุมและตรวจสอบว่ารัฐใช้จ่ายเงินไปด้วยความถูกต้อง จำเป็น ประหยัดและเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ทำให้ในการปฏิบัติงานหรือปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องยึดถือหลักสุจริต เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่มีความหมายกว้างและมีลักษณะเป็นนามธรรม จึงเป็นการยากที่จะกำหนดความหมายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความสุจริตที่แน่นอนลงไปให้ชัดเจน ซึ่งสามารถสรุปตามความหมายได้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “สุจริต” หมายถึง ประพฤติชอบ ประพฤติในทางที่ถูกต้อง⁵⁸

คำว่า “สุจริต” เป็นคำที่มาจากแต่กฎหมายโรมัน ในภาษาละตินเรียกว่า bona fides แปลว่า ความ ซื่อสัตย์หรือสัจจะที่ต่ออย่างไรก็ตาม คำว่า “สุจริต” นั้น เป็นคำที่มีความหมายกว้างและยากที่จะกำหนด หลักเกณฑ์ที่แน่นอนลงไปให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาตาม Black’s law Dictionary พบว่ามีการอธิบาย คำว่า “สุจริต” (Good Faith) ว่าหมายถึง สภาวะทางจิตใจอันประกอบด้วย (1) ความซื่อสัตย์ในความเชื่อถือ หรือวัตถุประสงค์ (2) ความซื่อตรงต่อหน้าที่หรือหน้าที่ของตน (3) ความสอดคล้องกับมาตรฐานทางการค้า หรือธุรกิจใด ๆ อันชอบด้วยเหตุผล ในการต่อรองกันอย่างเป็นธรรม และ (4) การไร้ซึ่งเจตนาหลอกลวง หรือ แสวงหาผลประโยชน์ โดยมิชอบ หลักสุจริตได้รับการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ค.ศ. 1900 ในมาตรา 157 และมาตรา 242 คำว่า “สุจริต” ในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า Treu und Glauben คำว่า Treu แปลว่า ความซื่อสัตย์ความไว้วางใจ ความน่าเชื่อถือ ส่วนคำว่า Glauben แปลว่า เชื่อในความ ไว้วางใจ หรือที่ ศ.ดร. ปรีดีเกษมทรัพย์ได้อธิบายไว้ว่า “หลักสุจริต ก็คือหลักความซื่อสัตย์และความ ไว้วางใจแต่การที่จะบอกว่าความซื่อสัตย์และความไว้วางใจประกอบด้วยอะไรบ้างนั้นกล่าวได้ว่าทำได้ยากยิ่ง 1-8 และยอมรับกันว่าหลักสุจริตนั้นเป็นเรื่องของแนวคิด แม้จะมีผู้พยายามอธิบายหลักสุจริตจากหลักย่อย ๆ ที่มาจากหลักสุจริต เช่น หลักการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หลักกฎหมายปิดปาก หรือหลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการอธิบายความหมายของหลักสุจริต”⁵⁹

ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว อาจแบ่งหลักสุจริตออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

⁵⁷ วรณารีย์ สิงห์โต, ‘เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 1 มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช’ <<https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/ex40701-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2565.

⁵⁸ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554’ <<https://dictionary.orst.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2565.

⁵⁹ วรณารีย์ สิงห์โต (เชิงอรธร 57).

1. หลักสุจริตเฉพาะเรื่องและหลักสุจริตทั่วไป ประกอบกับการพิจารณาลักษณะทางกฎหมายของหลักสุจริตอาจทำให้เข้าใจความหมาย และองค์ประกอบของหลักสุจริตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2. หลักสุจริตเป็นบทกฎหมายยุติธรรม ซึ่งมีได้กำหนดข้อเท็จจริง อันเป็นองค์ประกอบหรือผลทางกฎหมายไว้อย่างแน่ชัด ในการใช้และตีความกฎหมายเหล่านี้ จำต้องใช้ดุลพินิจประกอบเพื่อเสริมเนื้อความให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งมีใช่เป็นกฎหมายทั่วไป ที่จะถูกตัดโดยกฎหมายพิเศษ รวมทั้งเป็นบทครอบจักรวาล กล่าวคือ แม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้อยู่แล้ว แต่หลักสุจริตก็ยังใช้เป็นฐานกำหนดมาตรฐานควบคุมความประพฤติของบุคคลในทุกเรื่อง

หลักสุจริตมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ

1) เป็นบทกฎหมายยุติธรรม ซึ่งมีได้กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบหรือผลทางกฎหมายไว้อย่างแน่ชัดในการใช้และตีความกฎหมายเหล่านี้จำต้องใช้ดุลพินิจประกอบเพื่อเสริมเนื้อความให้กฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อให้เป็นธรรมและเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีและตามกาลสมัย ซึ่งตรงข้ามกับบทกฎหมายเคร่งครัด (jus strictum) ที่กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบและผลทางกฎหมายเอาไว้ชัดเจนแน่นอนผู้ใช้หรือตีความกฎหมายไม่สามารถใช้ดุลพินิจเสริมแต่งเนื้อหาของบทบัญญัติเพียงแต่จะต้องตีความหรือใช้กฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งอยู่แล้ว ซึ่งจะเป็นกรณีที่กฎหมายต้องการความชัดเจนแน่นอน เพื่อความสะดวกในกิจการบางอย่าง

2) เป็นบทกฎหมายที่เป็นบทบังคับ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่คู่กรณีไม่สามารถตกลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับบทกฎหมายที่ไม่เป็นบทบังคับ โดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลทำการทุจริต เป็นกฎหมายเอกชนเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

3) เป็นกฎหมายที่มีเนื้อความไม่ชัดแจ้ง โดยกฎหมายจะใช้ถ้อยคำอย่างกว้าง ๆ ไม่สามารถให้ความหมายที่แน่ชัดไว้ล่วงหน้าได้ต้องรอให้เกิดข้อพิพาทขึ้น จึงจะสามารถนำไปวินิจฉัยขอบเขตของหลักสุจริต เพื่อเป็นแนวทางให้กฎหมายควบคุมการแสดงเจตนาทำนิติกรรมของเอกชนไม่ให้ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวม และความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของสังคมอย่างรุนแรง⁶⁰

4) เป็นหลักกฎหมายทั่วไป หรือเป็นบทที่เป็นหลักการของความประพฤติของมนุษย์ในสังคม แต่มีใช่เป็นกฎหมายทั่วไปที่จะถูกตัดโดยกฎหมายพิเศษ โดยในกรณีที่มีกฎหมายพิเศษที่ต้องด้วยกรณีนั้น ๆ เป็นการเฉพาะแล้วย่อมต้องปรับด้วยกฎหมายพิเศษนั้น และจะนำกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายพิเศษจะปรับใช้แล้วเท่านั้น ดังนั้นสุภาษิตกฎหมายที่ว่ากฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป จึงไม่อาจนำมาใช้กับหลักสุจริตได้ อนึ่ง ดร.กิตติศักดิ์ ปรกติ มีความเห็นว่า “หลักสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ในกรณีที่มีบทกฎหมายพิเศษย่อมมาก่อนกฎหมายทั่วไปต่อเมื่อไม่มีบทเฉพาะหรือบทพิเศษจะปรับใช้ให้ต้องด้วยกรณีแล้ว จึงจะหันมาปรับใช้หลักสุจริต อาจกล่าวได้ว่าหลักสุจริตในมาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะนำมาปรับใช้ได้ในฐานะเป็นที่พึงสุดท้าย”

⁶⁰ เพิ่งอ้าง.

5) เป็นบทครอบจักรวาล คือ แม้จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้อยู่แล้วหลักสุจริตก็
ยังใช้เป็นฐาน โดยเป็นบทที่ทำหน้าที่เป็นมาตรฐานควบคุมความประพฤติของบุคคลในทุกเรื่องจึงได้รับการ ยก
ย่องว่าเป็นรากฐานของกฎหมายทั้งระบบนับเป็นการประกาศอุดมคติแห่งความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคมว่า
จะต้องปฏิบัติต่อกันโดยสุจริต⁶¹

2. หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักของการบริหารสาธารณะที่ให้ความสำคัญ
กับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและให้ความสำคัญกับประชาชน เพื่อมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี⁶²
เป็นระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และ
สังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข⁶³
เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การกำกับดูแล และการประสานงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ
ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ ที่สามารถนำมาใช้ได้กับทุกองคาพยพ ทางสังคม
แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้โดยหลักการที่ได้รับการยอมรับและมีผู้นำไปใช้เสมอ คือ หลักนิติ
ธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทมติการมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส และความเท่าเทียม
กัน เป็นต้น โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ คือ

2.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อให้ความ
คุ้มครองแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น โดยหลักการนี้
ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายเพื่อกระทำต่อประชาชนได้ ไม่ว่าจะเป็นการลิดรอน
เพิกถอน ซึ่งอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือด้วยวิธีการ อื่นใด ซึ่งจะถูกบัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ จะครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมาย
ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคม⁶⁴ ซึ่งจะได้อธิบายเพิ่มเติมดังนี้

หลักนิติธรรม เป็นหลักการที่ว่าด้วยการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็
ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ด้วยเหตุผลเช่นนี้การตรวจเงินแผ่นดิน
ซึ่งเป็นกลไกในตรวจสอบทางสังคมตามหลักนิติธรรม จึงมีความสำคัญและจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน
ต่อไปในอนาคต สำหรับคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น มีผู้ให้ความหมายไว้มากมาย อาทิเช่น

⁶¹ เฟิ่งอ๋าง.

⁶² สถาบันพระปกเกล้า ผู้เรียบเรียง รศ.อชฎางค์ ปาณิกบุตร, ‘ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี’
<<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี>> สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์
2566.

⁶³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2562, อ้างถึงใน หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,
อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า, (2548).

⁶⁴ สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 174.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554⁶⁵ กำหนดความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน”

ศาสตราจารย์รัฐ ภัคดีธนากุล⁶⁶ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้รายละเอียดว่า “หลักนิติธรรม หรือ ธรรมะของกฎหมาย คือ ขอบเขตและคุณธรรมในการบัญญัติกฎหมายการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการระบบงานยุติธรรมทุกระดับ โดยภาครัฐควรยึดมั่นในหลักธรรม 3 ระดับ ได้แก่

ระดับ 1 การปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์กติกาตามกฎหมายย่อมดีกว่า การปกครองตามอำเภอใจหรือดุลพินิจของตน ประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมายหลักสุจริต หลักการไม่เลือกปฏิบัติ และหลักพอเหมาะพอควรแก่กรณี

ระดับ 2 กฎหมายต้องอยู่ในกรอบกติกาแห่งธรรมะของกฎหมาย ประกอบด้วย

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจและดุลคานอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้บุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใด คุมอำนาจในการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะอำนาจมักพาให้หลงผิด อำนาจเด็ดขาดทำให้หลงผิดอย่างเด็ดขาด

2) หลักยุติธรรม การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและให้ผลที่เป็นธรรม และ

3) หลักความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ไม่เอียงข้างด้วยอคติของสถาบันตุลาการศาล และผู้พิพากษาตุลาการทั้งหลาย

ระดับ 3 หลักนิติธรรมจะมีประโยชน์อะไร ถ้าไม่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ

หลักนิติธรรมในปัจจุบันมีรากฐานมาจากอังกฤษ ที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี โดยจะใช้คำพิพากษาที่ศาลเคยวางหลักไว้แล้ว เป็นหลักในการพิจารณาระบบนี้มีกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law หรือระบบประมวลกฎหมาย โดยยึดถืออำนาจสูงสุดของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยคดี ดังนั้น ฝ่ายตุลาการจึงมีอำนาจอิสระเหนือฝ่ายบริหาร ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นหลักประกันอย่างหนึ่ง ในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้การพิจารณากฎหมายโดยรัฐสภา กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วย ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานในการจำกัดและกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง

⁶⁵ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (เชิงอรรถ 58).

⁶⁶ ภาณุ จันทร์เจียวใจ, *หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ* (สำนักพิมพ์วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ 2560).

โดยหลักนิติธรรมดังกล่าวมีความหมายที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับหลักนิติรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐ⁶⁷

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ
2. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

คำว่า“หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ⁶⁸

“หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”⁶⁹

“หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย”⁷⁰

“หลักการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยชอบทั้งต่อบุคคลและต่อประโยชน์ส่วนรวม ผู้ใช้อำนาจรัฐจึงมีหน้าที่ต้องปกป้อง ทั้งผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐ ในกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกัน รัฐต้องทำให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยมีกลไกของกฎหมายที่ดีและดำเนินการอย่างเป็นธรรม”

สาระสำคัญ หลักนิติธรรมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ

- 1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

ในความหมายนี้คือกฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ซึ่งเป็นการบังคับใช้เป็น การทั่วไป

⁶⁷ เฟิงอ้าง.

⁶⁸ ดวงพร หมื่นนุช, ‘หลักนิติธรรมกับการตรวจเงินแผ่นดิน’ ในเอกสารการอบรม หลักสูตร ‘หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย’ รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สถาบันรัฐธรรมนุญการศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557, 1.

<http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=957&cat=1&typ=1&file=Journal_71.pdf>

สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.

⁶⁹ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ‘ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม’ วารสารสถาบันพระปกเกล้า (กันยายน - ธันวาคม 2558) 14. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244245/165647/>

สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

⁷⁰ กำชัย จงจักรพันธ์, ‘หลักนิติธรรม’ <https://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf>

สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.

ในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ หลักการนี้มีไว้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจทางกฎหมาย มุ่งหมาย กลั่นแกล้ง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงนั่นเอง

2) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ใช้ เท่านั้น

องค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการมีอำนาจ ก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดการกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับ⁷¹

2.2 หลักคุณธรรม (Virtues) เป็นหลักในการยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงามการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคม ซึ่งได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองถึงคุณค่าและความดีงามของมนุษย์ เช่น การคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ตลอดจนมาตรการในการลงโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดคุณธรรม และจริยธรรม

2.3 หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักนี้เป็นการปรับปรุงกลไกการทำงาน ขององค์กรให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารและ ตรวจสอบความถูกต้องได้ ได้แก่ การสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ระบบการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น

2.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองในเรื่องสิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนต่อภาครัฐด้วย

2.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นหลักการที่สำคัญในความรับผิดชอบต่อ สาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กร รัฐหรือองค์การตาม รัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมการสร้างระบบ การรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่น การกำหนดกรอบของรัฐ บุคลากรของรัฐ และองค์กรใน รัฐธรรมนูญในการทำงานเพื่อตอบสนองต่อ ผลประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและ การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง หรือการสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง⁷²

2.6 หลักความคุ้มค่า (Effectiveness) หลักนี้เป็นหลักในการบริหารจัดการและใช้ ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐ

⁷¹ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช (เชิงอรรถ 69).

⁷² สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, (เชิงอรรถ 63) 175.

และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐโดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ การสร้างเครื่องมือของรัฐในการปรับโครงสร้างระบบราชการเพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า⁷³

ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ในส่วนของภาครัฐโดยเฉพาะในกรณีของรัฐบาล พันธกรณีของรัฐบาล ถือเป็นหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานและการตัดสินใจทั้งหมดของประชาชน โดยเฉพาะต้องถือเป็น หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารประเทศ และแม้ว่าการบริหาร ประเทศโดยทั่วไปจะมี “การแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) การทำงานของแต่ละองค์กร การปกครองของแต่ละประเทศ แต่การตรวจสอบการทำงาน ก็ยังเป็นสิ่งที่จะต้องไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม ความโปร่งใสในการทำงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล จึงเป็นสิ่งสำคัญ หากต้องการจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานจากทุกภาคส่วน รัฐบาลจึงควรนำ หลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการทำงาน ซึ่งควรประกอบด้วย การตัดสินใจที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีความ เป็นธรรม โดยการทำงานที่มีความโปร่งใสของรัฐบาลย่อมเกิดจากกระบวนการตัดสินใจที่เปิดเผยได้ เพื่อให้ สาธารณชนได้รับรู้และถกเถียงแสดงความคิดเห็นถึงข้อดีและข้อเสียจากการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยมีกลไกการตรวจสอบการทำงานที่เป็นอิสระ ซึ่งจะช่วยในการป้องกันการโกงกินหรือการคอร์รัปชันของ รัฐบาลได้⁷⁴

(2) ทฤษฎีเกี่ยวกับควบคุมและตรวจสอบเงินแผ่นดิน

1) ทฤษฎีการคลังและการงบประมาณ

ทฤษฎีการคลังและการงบประมาณเป็นเรื่องการบริหารงบประมาณและการคลังของประเทศ ซึ่งจะต้องภายใต้กฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินของประเทศชาตินั้น ไม่ได้มีที่มาจากไหนถ้าไม่ได้ มาจากการจัดเก็บรายได้หรือการเรียกเก็บเงินภาษี จากประชาชนประชาชนคนในประเทศ แต่เมื่อจัดเก็บมาแล้วจะทำยังไงกับภาษีที่จัดเก็บมาได้นั้น ก็ต้องเป็นไป ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยปกติเมื่อจัดเก็บภาษีมาแล้วได้เท่าใดจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของ แผ่นดินทั้งหมดตามหลักการคลัง เว้นแต่กฎหมายจะอนุญาตให้ไม่ต้องนำส่งคลัง และเงินที่นำส่งคลังไปแล้วนั้น จะนำไปใช้จ่ายได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจก็ไม่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ หลักการคลังเบื้องต้น ได้แก่ การเรียกเก็บเงินภาษีอากรจากประชาชน และการนำเงินนั้นไปใช้จ่ายต้องกระทำ โดยอำนาจของกฎหมาย จากเหตุผลที่ว่ารัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย เพื่อเป็นการควบคุมความถูกต้องของการใช้จ่ายของรัฐ⁷⁵

⁷³ เฟิงอ้าง, 176.

⁷⁴ ภีรภัทร ด่านธีระภากุล, ‘หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลกับสังคมประชาธิปไตย’

<<http://www.royin.go.th/dictionary/>> สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.

⁷⁵ เนตรทราย ตั้งจรศักดิ์ (เชิงอรธ 52) 8.

2) ทฤษฎีหลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะ

ไม่ว่าจะตัดสินใจทำกิจกรรมใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับทางการคลังของรัฐบาลนั้น ๆ รัฐบาลตัดสินใจโดยใช้เหตุผลความจำเป็นมาเป็นประการแรก เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐบาลจะต้องยึดถือ แล้วมาตัดสินใจอีกครั้งหนึ่งหากมีหลาย ๆ กิจกรรมที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน ซึ่งก็คือผลประโยชน์ของประชาชน ว่าคนหมู่มากหรือคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์ที่แท้จริงตามกิจกรรมที่ดำเนินไปมากน้อยแค่ไหน เพราะในการดำเนินทุกกิจกรรมต้องจ่ายเงินในการขับเคลื่อนภารกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อเงินของประชาชนคนทั้งชาติทำให้เงินในคลังของประเทศลดลงย่อมส่งผลถึงสถานะการเงินการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแน่นอน เหตุที่ต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะทุกครั้งที่จะมาใช้จ่ายเงิน เนื่องจากเงินไม่ใช่ของเราคนเดียวเป็นเงินของคนทั้งชาติจึงต้องบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักที่กฎหมายกำหนดเพียงผู้เดียว เนื่องจากเอกชนมีผลตอบแทนเป็นกำไร แต่รัฐทำโดยมุ่งผลเป็นการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะ เงินที่จ่ายไปจึงต้องคุ้มค่างับผลลัพธ์ที่ได้มากที่สุด นั่นเป็นเหตุผลว่ารัฐต้องมีองค์กรเพื่อมาตรวจสอบการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปด้วยความจำเป็น ประหยัด คุ้มค่าและเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ซึ่งทั้งหมดก็เป็นเพราะรัฐดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในประเทศ⁷⁶

3) หลักการตรวจสอบและการควบคุม

การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐผู้ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายเงินในการบริหารประเทศให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ทำให้ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สาเหตุที่ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจทางการเงินนั้น เป็นวิธีการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่ตนได้รับและเพื่อป้องกันการนำเงินหลวงไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตน รวมทั้ง เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์อันพึงจะได้จากรัฐ ทั้งยังเป็นหลักประกันความโปร่งใสให้แก่รัฐบาลอีกด้วย⁷⁷

4) ทฤษฎีอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ⁷⁸

⁷⁶ เฟิงอ้าง, 10.

⁷⁷ เฟิงอ้าง, 11.

⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘องค์กรอิสระ’

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือการแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยที่เคารพหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงถูกจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะของอำนาจหน้าที่องค์กรนั้นมีและใช้ คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการ แต่หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บังคับใช้จนถึงปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่⁷⁹

- 1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรมและศาลทหาร
- 2) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในตัวเอง ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)
- 3) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ไม่มีอำนาจในตัวเอง ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามในส่วนของการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในตัวเองนั้น อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจึงพึงกระทำได้เพียงที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และหากรัฐกระทำการใดโดยฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายจะมีความผิดและได้รับโทษตามที่กำหนดไว้

4.1) ลักษณะและสถานะขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาที่มาทางประวัติศาสตร์ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า เคยมีการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะคล้ายกับองค์กรเหล่านี้มาแล้ว หากแต่ ชื่อ สถานะ องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่อาจแตกต่างจากที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เช่น

- 1) กรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) มีอำนาจบริหารจัดการเลือกตั้ง ซึ่งหน่วยงานเดิมที่มีหน้าที่นี้คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นส่วนราชการ เป็นองค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม สืบสวน สอบสวน วินิจฉัยชี้ขาดปัญหา สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่โดยมีอำนาจออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งมีคำสั่งให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง และการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง โดยประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด เช่น มี

⁷⁹ นพดล เสงเจริญ, ‘องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ’ <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>> สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

อำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ฝ่าฝืนนโยบายหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากไม่ปฏิบัติตามคำเตือนเป็นหนังสือของนายทะเบียนพรรคการเมือง และมี อำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง เพราะมีเหตุแห่งการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง⁸⁰

2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่เดิมคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ได้สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งกรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น

3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เดิมก็คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ซึ่งเป็นส่วนราชการ ก็เป็นฝ่ายบริหารเช่นกัน มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ เพื่อให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครองการพิจารณาวินัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ

ดังนั้น จากสภาพความเป็นมาขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจากอดีตถึงปัจจุบันจะเห็นว่า สถานะหรือลักษณะขององค์กรประเภทนี้ก็คือองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารนั่นเอง เพราะมีหน้าที่ในการบังคับใช้ (enforcement) กฎหมาย มีใช้หน้าที่ออกกฎหมายหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หากแต่การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดองค์กรเหล่านี้ขึ้นเป็น “องค์กรอิสระ” นั้นจึงหมายถึงความเป็นอิสระจาก “ฝ่ายการเมือง” หรือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ถูกตรวจสอบเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ตรวจสอบ ส่งผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่มีประสิทธิผล จึงต้องแยกองค์กร

⁸⁰ เฟิงอ้าง.

อิสระตามรัฐธรรมนูญให้พ้นจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล แต่โดยสภาพขององค์กรแล้วยังคงต้องจัดอยู่ในฝ่ายบริหาร⁸¹

4.2) ลักษณะของการใช้อำนาจและรูปแบบของการกระทำ

แม้ว่าตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จะมีการกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจและรูปแบบของการกระทำที่หลากหลายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น การออกกฎเกณฑ์หรือระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป ได้แก่ งานด้าน ธุรกิจ การสั่งการหรือวินิจฉัยที่มีผลทางกฎหมายกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่ลักษณะขององค์กรที่มีการใช้อำนาจเช่นนี้พบเห็นได้ทั่วไปในองค์กรของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีทั้งอำนาจออกกฎเกณฑ์อำนาจในเชิงบริหารทั่วไป อำนาจสั่งการ และอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รูปแบบการกระทำเช่นนี้ย่อมเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองทั้งสิ้น เพราะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายไปกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของปัจเจกบุคคล ทั้งในรูปของกฎหรือคำสั่ง จึงต้องถือว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทหนึ่งซึ่งใช้อำนาจบริหาร (Executive Power) แต่มีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายการเมืองคือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์สร้างองค์กรเหล่านี้ เป็น “องค์กรอิสระ” นั้นน่าจะหมายความว่า เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง คือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร และไม่เป็นอิสระหรือหลุดพ้นไปจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำโดยองค์กรตุลาการ⁸²

4.3) หลักการทำงาน

การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระ ที่ผ่านมาเป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างทำไม่คำนึงถึงการร่วมมือหรือช่วยเหลือกัน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 221 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้องค์กรอิสระ แต่ละองค์กรต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน ในการทำงานและถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามกรอบการปฏิบัติงานใหม่⁸³

5) หลักการสืบสวนและสอบสวน

⁸¹ เพิ่งอ้าง.

⁸² บรรเจิด สิงคะเนติ, ‘การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่’ <<http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=987>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2565.

⁸³ นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, ‘องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง’ (20 มิถุนายน 2562), <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244026/165494/848163> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2565.

การสืบสวนและสอบสวน เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญา เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อการสร้างและทำลายกระบวนการยุติธรรม ถ้าการสืบสวนสอบสวนกระทำโดยไม่มีประสิทธิภาพขาดหลักการและเหตุผลแล้ว ผลของการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมย่อมจะดำเนินการให้เกิดความเที่ยงธรรมได้ยาก หากการสืบสวนและสอบสวนกระทำด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์และผลดีต่อการอำนวยความยุติธรรมในภาพรวม พร้อมทั้ง ยังมุ่งสร้างความเป็นระเบียบและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนควบคู่ไปอีกด้วย⁸⁴

5.1) หลักการสืบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การสืบสวน หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด”

5.1.1) จากบทนิยามดังกล่าว สามารถแยกประเภทการสืบสวนออกเป็น 2 ประเภทได้แก่

1) การสืบสวนที่ไม่เกี่ยวกับคดี ได้แก่ การสืบสวนทั่วไป เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2) การสืบสวนเกี่ยวกับคดี เป็นกรณีที่ความผิดได้เกิดขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งการกระทำความผิด

5.1.2) วัตถุประสงค์วัตถุประสงค์ของการสืบสวน คือ

- 1) เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) เป็นการแสวงหาหลักฐานเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิดรวมทั้งให้ความแน่ชัดว่ามีกรกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นจริงหรือไม่⁸⁵

5.1.3) อำนาจทำการสืบสวน

1) ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) บัญญัติว่า “เจ้าพนักงาน” หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า เป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่

2) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁸⁴ กาญจนา วิมลไชยกิจ, ‘การสืบสวนสอบสวนทางการเงิน’ <<https://inaudit.cad.go.th/download/การสืบสวนสอบสวนทางการเงิน.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565.

⁸⁵ ศูนย์การศึกษาอนุกรมและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอเกาะคา, ‘การสืบสวนสอบสวน’ <<http://nfekokha.org/checkpoint/book/010.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

มาตรา 67 บัญญัติไว้ว่า ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 93 ในการตรวจสอบ ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(2) आयัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(3) ให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

ในการมอบหมายเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง จะให้มีอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนให้ระบุให้ชัดแจ้ง โดยคำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ

มาตรา 94 บรรดาบัญชีและเอกสารหลักฐานต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับการตรวจสอบ ถ้าเป็นภาษาต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าใจได้ จะขอให้หน่วยรับตรวจจัดการแปลเป็นภาษาไทยให้แล้วเสร็จภายในเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้

5.2) หลักการสอบสวน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การสอบสวน (Inquiry) หมายถึง หมายรวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไป เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

พยานหลักฐาน (Evidence) มีหลายความหมาย พิจารณาความหมายของพยานดังต่อไปนี้

ความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226 สรุปสาระสำคัญได้ว่า พยานหลักฐาน คือ พยานวัตถุ พยานเอกสาร หรือพยานบุคคล ตลอดจนหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็นเครื่องพิสูจน์การกระทำผิดได้⁸⁶

⁸⁶ ปราโมทย์ จารุณิล, *การสืบสวนและสอบสวน LW 443* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548) 9.

พยานหลักฐาน หมายถึง สิ่งที่สามารถให้ข้อเท็จจริงแก่ศาล ซึ่งตามความหมายนี้ พยานหลักฐานย่อมหมายถึง ข้อเท็จจริงทุก ๆ อย่างที่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลได้

พยานหลักฐาน หมายถึง พยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบ ซึ่งตามความหมายนี้ หมายถึง เฉพาะพยานหลักฐานที่คู่ความนำเข้าสู่เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในประเด็นแห่งคดีต่อศาลเท่านั้น ดังนั้น หากพยานหลักฐานใดที่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ แต่คู่ความไม่ได้นำสืบต่อศาล พยานหลักฐานนั้นก็มิอาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงในคดีได้

พยานหลักฐาน หมายถึง พยานหลักฐานที่ศาลยอมรับ หมายถึง เฉพาะพยานหลักฐานที่ศาลยอมรับหรือยอมให้นำสืบได้เท่านั้น ดังนั้นพยานหลักฐานใดที่คู่ความนำสืบเข้ามาในคดี แต่ศาลไม่ยอมรับ ก็ไม่ถือเป็นพยานหลักฐานในคดี เป็นพยานหลักฐานที่ศาลตัดออกหรือไม่รับฟัง ก็ไม่เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดจากการพิสูจน์พยานหลักฐานนั้น ดังนั้น แม้จะเป็นพยานหลักฐานโดยทั่วไปที่สามารถยืนยันข้อเท็จจริงได้ แต่อาจเป็นพยานที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี หรือเป็นพยานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคดี แต่เป็นพยานหลักฐานที่ศาลไม่ยอมรับ⁸⁷

จะเห็นว่า พยานหลักฐานในแต่ละคดีนั้นอาจจะมีมาก แต่คู่ความอาจไม่ได้นำมาสืบทั้งหมด หรือพยานที่นำมาสืบแล้วแต่ศาลไม่ได้รับฟังทั้งหมด⁸⁸

ดังนั้น การรวบรวมพยานหลักฐาน “พยานหลักฐาน” คือ พยานบุคคลพยานวัตถุ พยานเอกสาร และร่องรอยความสัมพันธ์ของพยานบุคคล พยานวัตถุ และพยานเอกสาร ก่อนที่จะทำการรวบรวมพยานหลักฐานจึงจำเป็นที่จะต้องมีการเลือกพยานหลักฐานดังกล่าว คือการสืบสวนนั่นเอง กล่าวคือ การสืบสวนคือ ขั้นตอนผู้ต้องสงสัยยังไม่รู้ตัวผู้กระทำผิด แต่การสอบสวนคือ ได้ผู้ต้องสงสัยแล้วและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อเอาผิด⁸⁹

⁸⁷ เฉลิมวุฒิ สาระกิจ, ‘ถาม-ตอบ พยานหลักฐาน’

<https://drive.google.com/file/d/1S8qH_ixTys2WuhtXBC9I9qrO1pwaHIU/view> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566.

⁸⁸ เฟิงอ้าง.

⁸⁹ กาญจนา วิมลไชยกิจ (เชิงอรรถ 85).

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศและของประเทศไทย

การควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนการบริหารและควบคุมงบประมาณภายหลังสิ้นปีงบประมาณ ในลักษณะตรวจสอบหลังการจ่ายเงินภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ในบทนี้จะได้กล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศและของประเทศไทย

3.1 การตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลก “รวมตัวกัน” อย่างเหนียวแน่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 โดยเรียกตัวเองว่า “INTOSAI” ซึ่งย่อมาจาก International Organization of Supreme Audit Institutions ปัจจุบัน INTOSAI มีสมาชิกองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน 188 ประเทศ⁹⁰ จากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกในช่วง พ.ศ. 2516-2524 หลังจากที่ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ประกาศลอยตัวค่าเงินเมื่อปี พ.ศ. 2514 ตามมาด้วยประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้กำหนดมาตรการทำนองเดียวกัน นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2516 เกิดสงครามระหว่างอิสราเอลและกลุ่มประเทศอาหรับ ทำให้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน (Oil Shock) ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบ สูงขึ้นราว 4 เท่าตัว และมีอัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นประมาณร้อยละ 24 ในปีเดียวกันนั่นเอง องค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกได้ตระหนักถึงปัญหาและหารือกันว่า ในฐานะ “คนตรวจเงิน” จะสามารถมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใด จึงได้มีการหารือและพูดคุยกันเมื่อปี พ.ศ. 2517 ในการประชุมสมัชชา INTOSAI ครั้งที่ 8 ที่กรุงแมดริด ประเทศสเปน ซึ่งผลของการพูดคุยก่อให้เกิดการก่อร่างสร้างตัวของเอกสารสำคัญที่เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกที่เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ที่เรียกว่า “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” หรือ “ปฏิญญาลิมา (Lima Declaration)” ที่มีกำหนด

⁹⁰ สุทธิ สุนทรานุรักษ์, คอลัมน์, ‘องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินไทยกับการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน’ ไทยพับลิก้า ฉบับลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2562 <<https://thaipublica.org/2019/06/sutti-10/>> สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2566.

หลักการพื้นฐานของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ทั้งหมด 25 ข้อ⁹¹ ตั้งแต่ความเป็นอิสระ ไปจนถึง การตรวจสอบองค์การระหว่าง⁹²

ปฏิญญาลิมาได้รับการรับรองการโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกในการประชุมสมัชชา INTOSAI ปี พ.ศ. 2520 ณ กรุงลิมา เมืองหลวงของประเทศเปรูอันเป็นที่มาของนามเรียกขานปฏิญญาฉบับนี้ นับว่าเป็นหมุดหมายสำคัญขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกที่ยึดถือมาจนถึง ปัจจุบัน ในฐานะหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินสากล รหัส ISSAI 1 ที่ปัจจุบันมีการปรับชื่อ เรียกใหม่ว่า INTOSAI P-1⁹³

ในแต่ละประเทศไม่ว่าจะมีรูปแบบการปกครองแบบใด จะมีองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน หรือ Supreme Audit Institution (SAI) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการใช้ทรัพย์สินของรัฐเพื่อสร้างวินัยทางการเงินการคลังที่ดีให้กับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ (Public Financial Management – PFM) ของประเทศเสมอ ผลผลิตขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีทั้งที่เป็นรายงานผลการตรวจสอบ (Audit Product) และผลผลิตอื่นที่ไม่ใช่งานตรวจสอบ (Non-Audit Product) เช่น การประเมินการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งผลผลิตทั้ง 2 ประเภทนั้น มุ่งหวังให้หน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังที่ดี ใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน⁹⁴

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ความท้าทายประการหนึ่งของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ การจัดวางบทบาทตนเองให้เหมาะสมในฐานะผู้ตรวจสอบภาครัฐ (Government Auditor) แน่แน่นอนว่า หัวใจสำคัญที่สุดของการตรวจเงินแผ่นดิน คือ ความเป็นอิสระ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินหรือในทางสากลเรียกว่า “Supreme Audit Institution (SAI)” ล้วนต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นอิสระในการทำงานตรวจสอบ

แต่อย่างไรก็ดี การทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินนั้น นอกเหนือจากแสวงหาข้อเท็จจริง นำเสนอผลการตรวจสอบที่เรียกว่า “ข้อตรวจพบ (audit finding)” อย่างเป็นทางการ ปรากฏาคอคติแล้วการให้ข้อเสนอแนะหรือ audit recommendations นับเป็นเรื่องสำคัญไม่แพ้กัน

INTOSAI เป็นองค์กรพันธมิตรสำคัญกับองค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) เนื่องจากองค์กรภายในสหประชาชาติต่างต้องมีผู้ตรวจสอบภายนอก (External Auditor) มาตรวจสอบรับรองงบการเงิน การใช้จ่ายเงินขององค์กรเหล่านั้นว่าถูกต้อง โปร่งใส คุ่มค่าหรือไม่อย่างไร ด้วยเหตุนี้ องค์การสหประชาชาติจึงต้องใช้ผู้ตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจากประเทศต่าง ๆ

⁹¹ INTOSAI-P 1 – THE LIMA DECLARATION 1977, Section 5 – Section 25: page 9 – page 16.

⁹² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มวิชาการต่างประเทศ สำนักต่างประเทศ, *องค์ความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ เรื่อง จากลิมาถึงมอสโก: ฉันทามติขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ในการสร้างคุณค่าให้กับงานตรวจเงินแผ่นดินในยุค New Normal*, (ธันวาคม 2563), 2.

⁹³ เฟิงอ้าง, 3.

⁹⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มวิชาการต่างประเทศ สำนักต่างประเทศ, INTOSAI P-50 หลักการพื้นฐานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความผิด (กรกฎาคม 2564) 2.

การทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง INTOSAI และ UN ทำให้เกิดการเรียนรู้ระหว่างกันระหว่างสององค์กรนี้ ดังนั้น เมื่อ UN ประกาศที่จะผลักดันเรื่องเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) เมื่อเดือนกันยายน ปี 2558 INTOSAI จึงได้ “ขานรับ” เรื่องดังกล่าวด้วยในฐานะที่เป็นชุมชนองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน โดยนำเสนอแนวทางใหม่สำหรับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกในการที่จะปรับบทบาทและภารกิจตัวเอง เพื่อรองรับและสนับสนุน SDGs

ภายใต้เป้าหมาย SDGs ทั้ง 17 เป้าหมาย การทำหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินนั้นปรากฏอยู่ในเป้าหมายที่ 16 Peace Justices and Strong Institutions ด้วยเหตุผลที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นสถาบันที่ต้องสร้างความโปร่งใส ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบในกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

ดังนั้น การทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินทั้งด้านการตรวจสอบการเงิน (Financial Audit) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ (Compliance Audit) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) จึงต้องตอบสนองต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้วยเช่นกัน⁹⁵

3.1.1 การตรวจเงินแผ่นดินสาธารณรัฐประชาชนจีน

1. ประวัติความเป็นมา

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินสาธารณรัฐประชาชนจีน หรือ สตง. จีน (National Audit Office of the People’s Republic of China : CNAO) ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 15 กันยายน 1983 (พ.ศ.2526) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 91 กำหนดให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นหน่วยงานสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ในฐานะสถาบันตรวจสอบสูงสุดของประเทศมีหน้าที่ตรวจสอบรายรับ รายจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐบาล สถาบันการเงิน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ของทั้งประเทศและรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาประชาชนแห่งชาติ⁹⁶

เริ่มเป็นที่รู้จักมากขึ้นตั้งแต่ปี 2003 (พ.ศ. 2546) เมื่ออดีตผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของจีน (Auditor General) ในขณะนั้นคือ นายหลี่ จิ้นหัว (Li Jinhua) นำเสนอรายงานภาพรวมการทำงานตรวจสอบขององค์กรต่อที่ประชุมสมัชชาพรรคคอมมิวนิสต์ครั้งที่ 10 ซึ่งการนำเสนอรายงานในครั้งนั้นได้แสดงผลการตรวจสอบว่า พบข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก จนทำให้หลายฝ่ายเริ่มวิตกกังวลกับปัญหาคอร์รัปชันที่กำลังทำลายสังคมประเทศจีนอยู่ จากเหตุการณ์ครั้งนั้นทำให้เกิดศัพท์ในแวดวงการเมืองจีน ที่เรียกว่า “Audit Storm” หรือการตรวจสอบครั้งใหญ่ราวกับพายุ เนื่องจากทันทีที่นำเสนอรายงานต่อที่ประชุมพรรค สื่อมวลชนจีนได้ตีข่าว และกลายเป็นประเด็นร้อนในสังคมจีน ทำให้สังคมจีนเริ่มเรียนรู้แล้วว่า ปัญหาคอร์รัปชันภายในประเทศไม่ใช่เรื่องเล็กอีกต่อไป หลังเหตุการณ์ Audit Storm องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของจีนได้

⁹⁵ INTOSAI-P 1 – THE LIMA DECLARATION 1977, Section 5 – Section 25: page 9 – page 16.

⁹⁶ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มวิชาการต่างประเทศ สำนักต่างประเทศ, *องค์ความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ เรื่อง องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในภูมิภาคเอเชีย กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก สาธารณรัฐประชาชนจีน (รวมเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มาเก๊า และไต้หวัน) ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี* (มีนาคม 2564) 2.

พัฒนาแนวทางการตรวจสอบที่เรียกว่า “Real-time Audit” ขึ้นในสมัยของนายหลิว เจียอี้ (Liu Jiayi) เป็น Auditor General โดยแนวคิดของ Real-time Audit คือ การตรวจสอบให้เป็นปัจจุบันทันกาล ให้สามารถยับยั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเงินแผ่นดินก่อนเบิกจ่ายได้ ซึ่งการตรวจสอบลักษณะดังกล่าว เกิดขึ้นหลังจากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่มณฑลเสฉวน ในปี 2008 (พ.ศ. 2551) แล้วเงินจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณมหาศาล ทั้งจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อทำการฟื้นฟูมณฑล เมื่อจำนวนเงินจะต้องนำไปช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัยมีจำนวนมาก โอกาสรั่วไหลและทุจริตก็เกิดขึ้นได้ง่าย ด้วยเหตุนี้ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินของจีน จึงใช้วิธีการตรวจสอบโดยเริ่มตรวจสอบตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ระหว่างดำเนินโครงการ และติดตามความก้าวหน้าของโครงการช่วยเหลือนั้นไปเลย โดยไม่ได้อรอให้โครงการดังกล่าวแล้วเสร็จก่อนแล้วองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจีนจึงจะเข้าทำการตรวจสอบ⁹⁷

นอกเหนือจากการตรวจสอบแบบ Real-time Audit แล้ว องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของจีน ยังมีการตรวจสอบอีกประเภทหนึ่ง ที่เรียกว่า “Economic Accountability Audit” เป็นการตรวจสอบผู้บริหารหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (State-owned Enterprises) ที่เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วจะต้องแสดงทรัพย์สิน เพื่อให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจีนตรวจสอบว่ามีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินส่วนตัวอย่างไร และมีความสมเหตุสมผลหรือไม่⁹⁸

2. กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Audit Law of the People's Republic of China) ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549)

2.2 ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Regulations for the Implementation of the Audit Law of the People's Republic of China) ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553)

2.3 มาตรฐานการสอบบัญชีแห่งชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีน (The National Auditing Standards of the People's Republic of China) ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2011 (พ.ศ. 2554)

3. รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจีน เป็นหน่วยงานรัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ดังนั้น

⁹⁷ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ ,คอลัมน์ ‘การปฏิรูปการตรวจเงินแผ่นดินจีนยุค สีจิ้นผิง’ ไทยพับลิก้า ฉบับลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2018 <<https://thaipublica.org/2018/11/sutti-08/>> สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2566.

⁹⁸ เฟิ่งอ่าง.

การจัดรูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจึงคล้ายกับ Westminster Model เพียงแต่สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่มีกลไกรัฐสภาแต่ดำเนินการในรูปแบบสภาประชาชนแห่งชาติ⁹⁹

4. หน้าที่และความรับผิดชอบ

4.1 ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รายรับและรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง รัฐบาลท้องถิ่น

4.2 ตรวจสอบการดำเนินการงบประมาณ บัญชีรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐบาล (รวมถึงหน่วยงานที่อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตรง) ของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีลำดับชั้นเดียวกันและรัฐบาลท้องถิ่นที่กำกับดูแล

4.3 ตรวจสอบรายได้และค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐบาล ตลอดจนองค์กรสาธารณะอื่น ๆ ที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาล

4.4 ตรวจสอบรายรับและรายจ่ายทางการเงินของธนาคารกลาง

4.5 ตรวจสอบงบการเงินของสถาบันการเงินของรัฐบาลและสถาบันการเงินที่รัฐบาลร่วมลงทุน

4.6 ตรวจสอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ และวิสาหกิจที่รัฐบาลร่วมลงทุน

4.7 ตรวจสอบการดำเนินการงบประมาณและบัญชีรับ - จ่ายโครงการก่อสร้างที่ได้รับเงินลงทุนจากรัฐบาล

4.8 ตรวจสอบรายรับและรายจ่ายทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับกองทุนประกันสังคม การบริจาคของประชาชนและเงินและทุนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล

4.9 ตรวจสอบรายได้และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่ให้ความช่วยเหลือหรือเงินกู้ที่ได้รับจากองค์กรระหว่างประเทศหรือรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ

4.10 ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญชั้นนำของคณะกรรมการพรรคท้องถิ่นรัฐบาล หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้นำหลักของพรรคส่วนกลางและท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐ สถาบันของรัฐและองค์กรของประชาชนและหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีน ตรวจสอบการดำเนินการตามงบประมาณตลอดจนรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลกลางและส่งรายงานผลการตรวจสอบไปยังนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นและส่งรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐบาลท้องถิ่นและองค์กรตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นที่กำกับดูแล¹⁰⁰

5. โครงสร้างและบุคลากรองค์กร

⁹⁹ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรรถ 97) 2-3.

¹⁰⁰ เพิ่งอ้าง.

5.1 หน่วยงานภายใน (ขึ้นตรงกับ สตง. จีน ส่วนกลาง) ประกอบด้วย

- สำนักตรวจสอบโครงการระดับประเทศของรัฐบาลกลาง (Internal Departments) จำนวน 12 สำนัก สำนักสนับสนุน จำนวน 10 สำนัก รวม 22 สำนัก บุคลากร จำนวน 485 ราย
- สำนักตรวจสอบประจำกระทรวง (Satellite Offices) และรัฐวิสาหกิจ จำนวน 30 แห่ง บุคลากร จำนวน 558 ราย
- สำนักตรวจสอบกิจการพิเศษประจำภูมิภาค (Regional Offices) จำนวน 18 แห่ง บุคลากร จำนวน 2,387 ราย
- หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล (Affiliated Entities) จำนวน 10 หน่วยงาน

5.2 หน่วยงานระดับท้องถิ่น (ขึ้นตรงกับรัฐบาลท้องถิ่น) แบ่งออกเป็น

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระดับมณฑล จำนวน 23 แห่ง
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 4 มหานคร คือ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ เชียงราย และฉงชิ่ง
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 5 เขตปกครองตนเอง คือ ชินเจียง มองโกเลีย ใน ทิเบต หึงเซี่ย และกวางสี
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระดับจังหวัด จำนวน 442 แห่ง
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระดับอำเภอและตำบล จำนวน 2,689 แห่ง รวมบุคลากรทั่วประเทศ ประมาณ 88,000 ราย

6. กระบวนการตรวจสอบ

6.1 การวางแผนการตรวจสอบ ประกอบด้วย การจัดทำแผน การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดระยะเวลาสำหรับโครงการที่จะตรวจสอบ การลำดับความสำคัญและวิธีการการตรวจสอบ การเตรียมพร้อมเข้าตรวจสอบ

6.2 การจัดทีมตรวจสอบ กำหนดประเด็นการตรวจสอบที่ระบุไว้ในแผนโครงการตรวจสอบและแจ้งหนังสือเปิดตรวจก่อน 3 วันก่อนที่จะเข้าตรวจสอบ ทีมตรวจสอบแต่ละทีมทำการประเมินความเสี่ยงก่อนที่จะดำเนินการตรวจสอบและจัดทำแนวทางการตรวจสอบของตนเอง¹⁰¹

6.3 การดำเนินการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ จะตรวจสอบเอกสารทางบัญชี สมุดบัญชีงบการเงิน เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการตรวจสอบ การตรวจสอบเงินสด สินทรัพย์หมุนเวียน สิ่งที่เป็นสาระสำคัญ และดำเนินการสืบหาข้อเท็จจริงระหว่างหน่วยรับตรวจกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบจะรวบรวมบันทึกการตรวจสอบและจัดทำกระดาษทำการ

6.4 ข้อเสนอของการตรวจสอบ หลังจากตรวจสอบแล้ว ทีมตรวจสอบจะส่งรายงานผลการตรวจสอบ (Working Paper) เพื่อให้หน่วยรับตรวจแสดงความเห็น เมื่อเห็นชอบแล้วจะเสนอต่อองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนตามขั้นตอนที่ระบุ องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนจะออกรายงานผลการตรวจสอบหลังจาก

¹⁰¹ เติ้งอ๋าง, 5-8,10.

พิจารณารายงานของทีมตรวจสอบและพิจารณาความเห็นของผู้ตรวจสอบแล้ว กรณีที่เกิดการละเมิดกฎระเบียบของรัฐเรื่องรายได้ ค่าใช้จ่ายรัฐบาลและการเงินซึ่งเห็นสมควรให้ลงโทษตามกฎหมายนั้น องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีน มีอำนาจชี้ขาดในการตรวจสอบหรือเสนอต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการลงโทษต่อไป¹⁰²

7. มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามบทบัญญัติของกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Audit Law of the People's Republic of China)

7.1 อำนาจในการขอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ตาม มาตรา 31 กำหนดไว้ว่า

องค์กรตรวจสอบ มีอำนาจกำหนดให้หน่วยรับตรวจจัดเตรียมเอกสาร เช่น งบประมาณหรือแผนรายรับและรายจ่ายทางการเงิน แลกเปลี่ยนเกี่ยวกับการดำเนินการตามงบประมาณ การปิดบัญชีและงบการเงิน ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลหรือทางการเงินที่จัดเก็บและประมวลผลโดยคอมพิวเตอร์และเอกสารข้อกำหนดคอมพิวเตอร์ที่จำเป็น ข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีของหน่วยงานในสถาบันการเงิน รายงานการตรวจสอบ ที่จัดทำโดยหน่วยตรวจสอบบัญชีของรัฐ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลหรือรายรับและรายจ่ายทางการเงิน

7.2 อำนาจในการตรวจสอบ ตาม มาตรา 32 กำหนดไว้ว่า

ในการดำเนินการตรวจสอบให้องค์กรตรวจสอบ มีอำนาจตรวจสอบเอกสารบัญชี สมุดบัญชี งบการเงินของหน่วยรับตรวจ ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้สำหรับจัดการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์สำหรับรายรับและรายจ่ายของทางราชการและข้อมูลและทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายดังกล่าว¹⁰³

7.3 อำนาจในการสอบสวนและรวบรวมหลักฐาน ตาม มาตรา 33 กำหนดไว้ว่า

ในการดำเนินการตรวจสอบให้องค์กรตรวจสอบ มีอำนาจดำเนินการสอบสวนระหว่างหน่วยงานหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการตรวจสอบและรับรองเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องต้องสนับสนุนและให้ความร่วมมือกับองค์กรตรวจสอบโดยให้ข้อมูลที่เป็นความจริง องค์กรตรวจสอบมีอำนาจในการสอบถามเกี่ยวกับบัญชีของหน่วยรับตรวจในสถาบันการเงิน และในกรณีที่องค์กรตรวจสอบมีหลักฐานพิสูจน์ว่าหน่วยรับตรวจฝากเงินกองทุนสาธารณะในนามของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง องค์กรตรวจสอบจะมีอำนาจในการสอบถามเงินฝาก ของหน่วยรับตรวจนั้นกับสถาบันการเงินได้

7.4 อำนาจในการนำมาตรการบังคับมาใช้ ตาม มาตรา 34 กำหนดไว้ว่า

องค์กรตรวจสอบ มีอำนาจสั่งให้หน่วยรับตรวจหยุดกระทำการในกรณีเห็นว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของรัฐและรายรับรายจ่ายทางการเงิน และแจ้งให้ส่วนงานการเงินและส่วนงานที่เกี่ยวข้องทราบ ระงับการจัดสรรเงินหรือระงับการใช้เงินที่ได้รับจัดสรรแล้ว หากหน่วยรับตรวจโอน ปกปิด ปลอมแปลง

¹⁰² เฟิงอ๋าง, 10.

¹⁰³ 'Powers of Audit Institutions' <<https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68255/content.html>> สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565.

หรือทำลายเอกสารทางบัญชี สมุดบัญชี งบการเงิน หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลหรือการเงิน หรือโอน หรือปกปิดทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มีขอบองค์การตรวจสอบมีอำนาจในการปิดผนึกวัสดุที่เกี่ยวข้องและทรัพย์สินที่ได้รับโดยการละเมิดของรัฐ

7.5 อำนาจในการขอความช่วยเหลือ ตาม มาตรา 37 กำหนดไว้ว่า

องค์กรตรวจสอบ อาจขอให้หน่วยงานกำกับดูแลให้การช่วยเหลือองค์กรตรวจสอบ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงสาธารณะ การกำกับดูแล การเงิน ภาษีอากร ศุลกากร การกำหนดราคา การบริหารอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ฯลฯ¹⁰⁴

7.6 อำนาจในการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายตาม มาตรา 35 กำหนดไว้ว่า

หากองค์กรตรวจสอบพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบุคคลอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำการฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยรายรับและรายจ่ายทางการเงิน ของรัฐ ควรได้รับโทษทางปกครองหรือการลงโทษทางวินัย ให้มีอำนาจส่งเรื่องไปยังหน่วยงานตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือหากการฝ่าฝืนนั้นเป็นความผิดทางอาญา ให้มีอำนาจส่งเรื่องไปยังหน่วยงานตุลาการเพื่อสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาต่อไป กรณีหากองค์กรตรวจสอบพิจารณาว่ากฎระเบียบในส่วนของรัฐบาลหรือรายรับรายจ่ายทางการเงินที่ดำเนินการอยู่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบการบริหารราชการ ให้เสนอแนะส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง นอกจากนี้องค์กรตรวจสอบยังมีอำนาจให้คำแนะนำแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่น ๆ ในการแก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับ นโยบาย มาตรการที่เกี่ยวข้อง หรือเพิ่มมาตรการในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการควบคุมในระดับมหภาคได้อีกด้วย

7.7 อำนาจในการลงโทษ ตาม มาตรา 36 กำหนดไว้ว่า

องค์กรตรวจสอบ มีอำนาจจัดการหรือลงโทษตามกฎหมายถึงการกระทำของหน่วยรับตรวจ อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายทางการเงินของรัฐบาล

จะเห็นได้ว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจีน (Chinese National Audit Office) หรือ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจีนทำหน้าที่หลัก คือการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ ไม่ได้ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากเมื่อตรวจพบพฤติการณ์ผิดปกติกจะรายงานพฤติการณ์ดังกล่าวให้ตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป¹⁰⁵

8. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการเลือกตั้ง

สืบเนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐพรรคการเมืองเดียวปกครอง โดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน ประเทศที่ปกครองด้วยระบบสังคมนิยมลัทธิมาร์กซ์โดยทั่วไปนั้น มักจะมีประเพณีทางการเมืองที่ต่างไปจากสังคมอื่นอยู่เรื่องหนึ่งคือ การแยกบทบาทของรัฐออกจากพรรค ที่แยกเช่นนี้ก็เพราะว่าบุคลากรของพรรคถือเป็นชาวคอมมิวนิสต์หรือนักลัทธิมาร์กซ์ การบริหารจัดการรัฐแม้จะเป็นไปภายใต้พรรค แต่บุคลากรของพรรคก็หา

¹⁰⁴ เฟิงอ๋าง.

¹⁰⁵ เฟิงอ๋าง.

มีเพียงพอต่อการบริหารจัดการรัฐไม่ กล่าวคือ การบริหารจัดการรัฐมิอาจใช้บุคลากรของพรรคทั้งหมด อาจทำให้บุคลากรซึ่งอยู่นอกพรรคเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการได้ แต่จะต้องยอมรับการนำของพรรคคอมมิวนิสต์ให้ได้ในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด การที่รัฐแยกออกจากพรรคทำให้รัฐย่อมมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเองที่แตกต่างไปจากของพรรค รัฐธรรมนูญนี้จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติของรัฐ ที่นานาประเทศเรียกว่า รัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญประกาศเอาไว้อย่างชัดเจนว่า องค์การผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐคือสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และการใช้อำนาจนี้ก็จะเป็นไปตามลัทธิประชาธิปไตยรวมศูนย์ เช่นเดียวกับที่พรรคคอมมิวนิสต์จีน¹⁰⁶ สภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ (The National People's Congress: NPC) ถือเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ เนื่องจากเป็นที่มาของคณะกรรมการบริหารชุดต่าง ๆ การเลือกตั้งโดยตรงเกิดขึ้นเฉพาะในระดับท้องถิ่นไม่ใช่ระดับชาติ โดยการเลือกตั้งผู้สมัครทั้งหมดจะควบคุมและตรวจสอบโดยพรรคคอมมิวนิสต์ การเลือกตั้งมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก กล่าวคือ พรรคคอมมิวนิสต์ในจีนมีอำนาจผูกขาด จำกัดเสรีภาพในการพูด และการควบคุมของพรรคในการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นแบบฝ่ายเดียว เนื่องจากไม่อนุญาตให้มีฝ่ายค้าน พรรคจะควบคุมกระบวนการเสนอชื่อและการเลือกตั้งอย่างเข้มงวดในทุกกระดับ ในระบบสภาประชาชนแห่งชาติเนื่องจากจีนมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และประชากรจำนวนมาก จึงแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล 23 หน่วย เขตปกครองตนเอง 5 หน่วย มหานคร 4 หน่วย เขตบริหารพิเศษ 2 หน่วย และสภากองทัพปลดแอกประชาชนจีนหรือสภากองทัพ 1 หน่วย รวมทั้งสิ้น 35 หน่วย หน่วยปกครองทั้ง 35 หน่วยนี้ มีสภาผู้แทนฯ ประจำหน่วยของตนเองอยู่แล้ว แต่หน่วยจะแบ่งหน่วยปกครองย่อยลงไปอีก ซึ่งจะไม่เหมือนกันในแต่ละระดับ การเลือกตั้งโดยตรงในท้องถิ่นของตนเองนั้นมีอยู่ 2 ระดับ คือหน่วยปกครองระดับตำบลและ/หรือระดับอำเภอเท่านั้นที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งเรียกว่า การปกครองท้องถิ่นจีน ส่วนจำนวนผู้แทนของแต่ละหน่วยปกครองจะมีกี่คนนั้นเป็นไปตามสัดส่วนประชากรในแต่ละพื้นที่ แต่หลังจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้วจะเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ เมื่อผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งไปนั่งในสภาผู้แทนฯ ระดับตำบลและ/หรือระดับอำเภอแล้วผู้แทนเหล่านี้ก็จะเลือกผู้แทนในสภาของตนขึ้นมาอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อให้เป็นผู้แทนฯ ของหน่วยปกครองระดับสูงขึ้นไป สภาที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปก็จะเลือกผู้แทนในสภาของตนเช่นนี้ไล่กันขึ้นไป จนมาสิ้นสุดลงที่หน่วยปกครองสูงสุดใน 35 หน่วยข้างต้น และผู้แทนจากหน่วยปกครอง 35 หน่วยนี้เองที่จะเลือกผู้แทนในสภาประจำหน่วยปกครองของตนไปเป็นสมาชิกผู้แทนประชาชนแห่งชาติ โดยการลงคะแนนเสียงลับ¹⁰⁷

เนื่องจากการบริหารงานแบบพรรคคอมมิวนิสต์กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งจึงมีการกำหนดเพียงการเลือกตั้งของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และสภาประชาชนท้องถิ่นเท่านั้น แม้ในกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะเหมือนกับประเทศไทย แต่ในกฎหมายการเลือกตั้งของสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ และสภาประชาชนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Electoral Law of the

¹⁰⁶ วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ รัฐ* (มติชน 2554) 139-140.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง, 144-145.

National People's Congress and Local People's Congresses of the People's Republic of China) ก็ได้กล่าวถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ ดังนี้¹⁰⁸

8.1 บทที่ 6 การลงทะเบียนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา 26 วรคสอง พลเมืองที่มีอาการป่วยทางจิตและไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนได้ จะไม่มีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดไว้

มาตรา 28 ใครก็ตามที่คัดค้านการลงคะแนนเสียง อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน 3 วัน ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจกับคำตัดสิน ผู้อุทธรณ์อาจฟ้องต่อศาลประชาชนได้อย่างน้อย 5 วันก่อนวันเลือกตั้ง และให้ศาลประชาชนตัดสินก่อนวันเลือกตั้ง คำตัดสินของศาลประชาชนถือเป็นที่สุด

8.2 บทที่ 8 ขั้นตอนการเลือกตั้งตามระเบียบข้อบังคับ

มาตรา 34 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนโดยตรงในสภาประชาชน จะต้องออกบัตรลงคะแนนตามความแข็งแรงของบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในแต่ละเขตการเลือกตั้งให้จัดตั้งหน่วยเลือกตั้งจัดให้มีผู้เลือกตั้งเคลื่อนที่ หรือจัดให้มีการประชุมเลือกตั้ง การลงคะแนนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธาน

มาตรา 38 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่อยู่ในเขตเลือกตั้งของตนในช่วงเวลาของการเลือกตั้ง อาจมอบฉันทะให้ผู้อื่นลงคะแนนเสียงแทนตนได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา 39 เมื่อการลงคะแนนเสร็จสิ้น ผู้ตรวจสอบและผู้นับคะแนน ซึ่งได้รับคัดเลือกจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือผู้แทน และสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสมาชิกรัฐสภาของสภาประชาชน จะต้องตรวจสอบจำนวนผู้ลงคะแนนเทียบกับจำนวนผู้ลงคะแนนเสียง

มาตรา 42 คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือประธานสภาประชาชนจะตัดสินตามกฎหมายนี้ว่าผลการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่ และจะประกาศให้ทราบตามนั้น¹⁰⁹

3.1.2 การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น

1. ประวัติความเป็นมา

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น (Board of Audit of Japan) เรียกว่า “JBA” ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1869 (พ.ศ. 2412) เดิมสังกัดกระทรวงการคลังภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่น เรียกว่า Dajokan จนกระทั่งปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น ถูกยกสถานะให้เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อสมเด็จพระจักรพรรดิ¹¹⁰ ต่อมารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) มาตรา 90 บัญญัติ

¹⁰⁸ ‘Constitution and the Related Laws’ <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384080.htm> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

¹⁰⁹ เฝิงอ้าง.

¹¹⁰ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรธ 97) 36.

ให้ องค์การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น เป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาล และมีขอบเขตอำนาจตรวจสอบ รวมทั้งเสนอแนะมาตรการทางด้านการควบคุมการเงินการคลังต่อรัฐบาล การดำเนินงานตามนโยบายบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่น เป็นไปตามงบประมาณรายจ่ายของประเทศที่ได้จัดทำไว้ ตามแผนงบประมาณและแผนงานการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นสิ่งสำคัญทั้งด้านรายจ่ายและรายรับ เพื่อนำผลการตรวจสอบไปบริหารราชการและวางแผนในปีต่อไป โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น¹¹¹

2. กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น (Constitution of Japan)

มาตรา 90 บัญญัติให้ องค์การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น ตรวจสอบรายได้และรายจ่ายภาครัฐเป็นประจำทุกปี และให้เสนอรายงานผลการตรวจสอบและงบการเงินต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอไปยังรัฐสภา ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น (Board of Audit Act) ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ยกสถานะให้ องค์การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้ครอบคลุมมากขึ้น¹¹²

3. รูปแบบขององค์กร

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะคัดเลือกประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงภายในคณะกรรมการเอง โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากสมเด็จพระจักรพรรดิ¹¹³

ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น มาตรา 1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่นเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา หรือศาล มีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด โดยไม่มีการแทรกแซงใด ๆ จากหน่วยงานอื่น ๆ ตามมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น

4. หน้าที่และความรับผิดชอบ

¹¹¹ นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปราม การทุจริตระดับสูง (นยปส.) รุ่นที่ 9, รายงานอบรมและศึกษาดูงาน ณ ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 22-28 เมษายน 2561 หลักสูตร นักบริหารยุทธศาสตร์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (นยปส.) รุ่นที่ 9, วิทยาลัยนักบริหาร ป.ป.ช. สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัณญา ธรรมศักดิ์ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปี 2561. 36-37.
<<https://www.nacc.go.th/categorydetail/20191123231703115/2019111809310113?>> สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2565.

¹¹² สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรรถ 97) 36.

¹¹³ เติ้งอ่าง, 37.

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น (Board of Audit Act) ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และที่แก้ไขเพิ่มเติม

4.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ดังนี้ (มาตรา 20)

4.1.1 ควบคุมเลขอาธิการ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามนโยบายและแผน

4.1.2 พิจารณาผลการตรวจสอบ

4.1.3 กำหนดเรื่องการตรวจสอบที่ต้องรายงานต่อรัฐสภาไว้ในรายงานประจำปี

4.2 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ดังนี้

4.2.1 วางแผนการตรวจสอบประจำปีกับหน่วยรับตรวจที่ต้องตรวจสอบเป็นประจำและหน่วยรับตรวจประเภทที่เห็นควรตรวจสอบ

4.2.2 ตรวจสอบหน่วยรับตรวจไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐ ดังนี้

- ตรวจสอบการจัดทำบัญชีการเงินและรายงานการเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

- ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ที่ใช้เงินงบประมาณ เป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

- ตรวจสอบความมีประสิทธิภาพและความประหยัดของโครงการหรือแผนงานที่ใช้เงินงบประมาณ

- ตรวจสอบประสิทธิผลของโครงการและแผนงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่

4.2.3 ติดตามผลการตรวจสอบตามรายงานประจำปีว่ามีการแก้ไขปรับปรุงแล้วหรือไม่¹¹⁴

5. โครงสร้างและบุคลากรองค์กร

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น (Board of Audit Act) ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติไว้ดังนี้

5.1 เป็นองค์กรอิสระ บริหารงานภายใต้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตาม มาตรา 1

5.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

- กรรมการ จำนวน 3 คน ตาม มาตรา 2

- คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความเห็นชอบของวุฒิสภา ตาม มาตรา 3

- วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ 2 วาระตาม มาตรา 5(1)

- พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 70 ปีบริบูรณ์ ตาม มาตรา 5(3)

¹¹⁴ 'Aims of the Audit' <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/objective.html>> สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2565.

5.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ตรวจสอบ เสนอรายงาน การตรวจสอบ รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง ตาม มาตรา 11

5.4 สำนักบริหารงานทั่วไปมีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหาร งานตรวจสอบภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 6 กลุ่ม ประกอบด้วย สำนักเลขาธิการ และ สำนักบริหาร 5 กลุ่ม ตาม มาตรา 12(1)(2)

5.5 สำนักบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย เลขาธิการซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงาน รองเลขาธิการ เลขานุการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่เทคนิค และพนักงานอื่น ๆ ตามที่กำหนด¹¹⁵

ในส่วนของบุคลากรองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของญี่ปุ่น จะประกอบด้วย

1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board of Audit : BOA)

ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการ 2 คน ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และโปรดเกล้าแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (General Executive Bureau)

เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารการตรวจสอบ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา ปัจจุบันแบ่งเป็น 36 แผนก มีบุคลากรรวม 1,244 คน¹¹⁶

6. เป้าหมายการตรวจสอบ

6.1 การตรวจสอบการบริหารจัดการด้านการเงินของหน่วยรับตรวจ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ญี่ปุ่น ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและแก้ไขข้อบกพร่องที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เมื่อองค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พบการบริหารการเงินที่ไม่เหมาะสม องค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น จะรายงานข้อตรวจพบพร้อมให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยรับตรวจนำไปปรับปรุง

6.2 การตรวจสอบรายรับและรายจ่ายรัฐบาล นับเป็นเป้าหมายการตรวจสอบสำคัญ ซึ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง¹¹⁷

7. กระบวนการตรวจสอบ การพิจารณาผลการตรวจสอบและการใช้ประโยชน์ จากรายงานผลการตรวจสอบประจำปี

7.1 กระบวนการตรวจสอบ

7.1.1 หัวหน้าแผนกจัดทำแผนการตรวจสอบเสนอเลขาธิการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาเสนอคณะกรรมการอนุมัติแผนการตรวจ

7.1.2 ตรวจสอบเอกสาร จากหน่วยรับตรวจที่ต้องจัดส่งผลการดำเนินงานการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เช่น สัญญา ใบสำคัญการรับจ่าย บัญชีทะเบียน เพื่อยืนยันความถูกต้อง

¹¹⁵ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรรถ 97) 37.

¹¹⁶ เฟ็งอ้าง, 40.

¹¹⁷ เฟ็งอ้าง.

7.1.3 ตรวจสอบภาคสนาม โดยส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ หน่วยรับตรวจในงานจัดซื้อจัดจ้าง งานก่อสร้างต่าง ๆ

7.1.4 กรณีมีข้อตรวจพบไม่ถูกต้อง จะทำหนังสือให้หน่วยรับตรวจชี้แจงข้อเท็จจริง และเหตุผล¹¹⁸

7.2 การพิจารณาผลการตรวจสอบและจัดทำรายงานประจำปี

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 90 กำหนดให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น จัดทำรายงานผลการตรวจสอบประจำปีที่แสดงผลการตรวจสอบทั้งหมดที่ดำเนินการในแต่ละปี และส่งให้คณะรัฐมนตรีพร้อมรายงานการตรวจสอบรายรับและรายจ่ายของภาครัฐที่ได้รับการตรวจสอบแล้ว จากนั้นคณะรัฐมนตรีจะเสนอรายงานการตรวจสอบและบัญชีฯ ให้แก่รัฐสภาพิจารณา เพื่อวางแผนการบริหารงานหน่วยงานทางการเงินในปีงบประมาณต่อไป นอกจากนี้ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น ต้องเผยแพร่รายงานการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบถึงผลการดำเนินการงบประมาณของรัฐบาล¹¹⁹ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการดังต่อไปนี้¹²⁰

7.2.1 เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจัดทำร่างรายงานผลการตรวจสอบเสนอเลขานุการเพื่อจัดประชุมร่วมกันว่ามีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ประกอบตามหลักฐานแนบ เพียงพอที่จะบรรจุไว้ในรายงานประจำปีหรือไม่ โดยในการประชุมจะมีบุคคลที่สามที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบร่วมประชุมด้วย เพื่อถ่วงดุลการพิจารณาผลการตรวจสอบ

7.2.2 เสนอร่างรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ พิจารณาว่าจะบรรจุในรายงานประจำปีเพื่อรายงานต่อรัฐสภาหรือไม่ โดยระบุประเด็นข้อตรวจพบ ข้อกฎหมาย และความเห็น

7.2.3 โดยปกติรายงานผลการตรวจสอบจะอยู่ในรายงานประจำปี แต่หากคณะกรรมการเห็นควรรายงานระหว่างปี หรือในเวลาใดที่จำเป็นต่อรัฐสภาก็สามารถกระทำได้ รวมทั้งรัฐบาลอาจขอให้รายงานเพิ่มเติม หรือขอให้ตรวจสอบเพิ่มเติมประเด็นอื่นอีกก็ได้

ทั้งนี้ในรายงานการตรวจสอบจะครอบคลุม 7 ประเด็น ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น

1) ความไม่เหมาะสม กรณีตรวจสอบพบการกระทำผิดกฎหมาย หรือขัดต่อคำสั่งคณะรัฐมนตรี งบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ การตรวจพบการใช้จ่ายเงินไม่เหมาะสม

2) การนำเสนอความคิดเห็น การเสนอความคิดเห็นหรือการเรียกร้องให้ หน่วยรับตรวจกำหนดมาตรการอื่นใด ตามกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น มาตรา 30-2

¹¹⁸ 'Procedures of the Audit' <<https://www.jbaudit.go.jp/english/effort/procedure.html>>

สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2565.

¹¹⁹ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรุณ 97) 41.

¹²⁰ เฟิงอ้าง, 38-39.

3) การนำมาตรการไปปรับใช้ หน่วยรับตรวจนำมาตรการไปปรับใช้ เพื่อพัฒนาการปฏิบัติงาน ตามข้อตรวจพบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น

4) การแจ้งเรื่องเพิ่มเติม เรื่องเพิ่มเติมที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่นพิจารณาแล้วเห็นควรเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

5) รายงานพิเศษต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เรื่องที่รายงานต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น มาตรา 30-2¹²¹

6) รายงานการตรวจสอบพิเศษที่รัฐสภาร้องขอ ผลการตรวจสอบ จะต้องรายงานต่อรัฐสภา ตามกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น มาตรา 30-3 โดยเป็นเรื่องที่ได้รับการร้องขอให้ตรวจสอบตามกฎหมายรัฐสภา มาตรา 105

7) รายงานเรื่องอื่น ๆ รายงานอื่นใด ที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่นพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อการตรวจสอบ¹²²

7.3 การใช้ประโยชน์จากรายงานผลการตรวจสอบประจำปี

7.3.1 รัฐสภาและรัฐบาล จะนำผลการตรวจสอบไปแจ้งดำเนินการกับหน่วยรับตรวจให้ดำเนินการแก้ไข ข้อบกพร่อง ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือดำเนินการทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา

7.3.2 รัฐสภานำรายงานไปพิจารณาการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยรับตรวจในปีต่อไป¹²³

8. มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

8.1 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจวินิจฉัยความผิด กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบเรื่องการบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรืองบประมาณมีส่วนเกี่ยวข้องในความเสียหายของเงิน หรือทรัพย์สินในครอบครอง หรือดำเนินการใช้จ่ายไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรืออนุมัติงบประมาณส่งผลทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ

8.2 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจสืบสวนหาความเสียหายที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อ ละเลย หรือตั้งใจ โดยพิจารณาให้หน่วยรับตรวจชดเชยค่าเสียหาย หรือสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้ นอกจากนี้ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ด้านการเงินที่ละเลยส่งงบการเงินหรือเอกสารหลักฐานอื่นใดให้แก่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น¹²⁴

¹²¹ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรธรถ 97) 42.

¹²² เพิ่งอ้าง.

¹²³ เพิ่งอ้าง, 39.

¹²⁴ สุทธิ สุนทรานุรักษ์ (เชิงอรธรถ 97) 36.

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบของสำนักงานการเงินแผ่นดินญี่ปุ่น หากพบพฤติกรรมหรือหลักฐานที่น่าเชื่อว่าจะเป็น การทุจริตจะไม่สามารถส่งพนักงานอัยการ หรือตำรวจดำเนินการต่อไปได้แต่จะต้องนำไปบรรจุไว้ในรายงานประจำปีหรือระหว่างปี เพื่อเสนอให้รัฐสภา หรือรัฐบาลพิจารณาดำเนินการต่อไป¹²⁵

9. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นตัวแบบอย่างในการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นแกนกลาง และมีการปฏิรูปต่อเนื่องมาทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทุกฝ่ายได้รับบทเรียนจากความสูญเสียที่เกิดขึ้น จึงมีฉันทามติร่วมกันที่จะยึดมั่นต่อประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยมีการปลดทหารและสลายกองทัพ มีการกระจาย อำนาจผ่านการเลือกตั้งในทุกระดับ เพื่อหยั่งรากประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับท้องถิ่น มีการลดการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง ผ่านการปฏิรูปที่ดินและการคุ้มครอง SME ปฏิเสธไม่ได้ว่าสหรัฐฯ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญนี้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เองก็เป็นที่มาของเจตนารมณ์ของประชาชน ชาวญี่ปุ่นที่ต้องการสันติภาพ ประชาธิปไตย และสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกัน¹²⁶

ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมิได้กล่าวถึง คณะกรรมการการเลือกตั้งเหมือนรัฐธรรมนูญของไทยแต่อย่างใด มีเพียงแต่กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติตั้งประเทศไทย กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละระดับมีหน้าที่ดำเนินการจัดการการเลือกตั้ง ตามกฎหมายการเลือกตั้งในประเทศญี่ปุ่น (Election Law in Japan) ดังนี้¹²⁷

บทที่ 3 ว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

1. เป็นองค์กรในการจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเก่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้บังคับบัญชา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการดำเนินการเลือกตั้งทั้งระดับเมือง และหมู่บ้านที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้เกิดการแทรกแซงและทำให้เกิดความสงสัยเกี่ยวกับความเป็นธรรมของการเลือกตั้ง

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กลายมาเป็นตำแหน่งที่ต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน โดยมีหน่วยงานที่เรียกว่าคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง และได้มีการแก้ไขกฎหมายขึ้น ในปี 1947 (พ.ศ. 2490) ทำให้เกิดคณะกรรมการจัดการการเลือกตั้งในทุกระดับคือ คณะกรรมการจัดการการเลือกตั้งแห่งชาติ จังหวัด เมือง และหมู่บ้าน

¹²⁵ เฟ็งอ่าง, 39.

¹²⁶ สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, ‘สรุปสาระสำคัญของเวทีสัมมนาสาธารณะ (Public lecture) โครงการรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ตอนที่ 6 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: การสถาปนาประชาธิปไตยที่มั่นคงหลังความพินาศจากสงคราม’ <<https://www.kpi.ac.th/knowledge/seminar/data/1250>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.

¹²⁷ ‘Development of Election Law in Japan’ <https://catalog.lib.kyushu-u.ac.jp/opac_download_md/1546/KJ00000742797-00001.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.

2. ข้อห้ามและข้อบังคับผู้สมัครรับเลือกตั้ง

กรณีตัวอย่าง บุคคลซึ่งลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับอำเภอหนึ่งแล้ว ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับเดียวกันได้อีก ไม่อนุญาตให้มีการลงสมัครซ้ำซ้อน และไม่อนุญาตให้ผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งราชการลงสมัครรับเลือกตั้ง ยกเว้นได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการและหัวหน้าหน่วยราชการ

ข้าราชการระดับสูงมีความได้เปรียบในการที่จะชนะการเลือกตั้ง หากอยู่ในการดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุน หรือการออกไปอนุญาต และในสังคมญี่ปุ่น ประชาชนยังคงมองว่าข้าราชการระดับสูงของประเทศยังมีความน่ากลัวและน่าเกรงขามต่อประชาชน ซึ่งอาจส่งผลต่อการเลือกตั้ง หากข้าราชการระดับสูงลงสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ทุกครั้งที่มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง จึงห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการ เช่น กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งสี่หรือห้าสมัยติดต่อกันลงสมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากจะมีหน้าที่ในการจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว มียังหน้าที่ในการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การหาเสียง การกำหนดเงื่อนไข หรือแม้กระทั่งการจำกัดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง รวมไปถึงบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายการเลือกตั้ง

บทที่ 5 ข้อจำกัดการหาเสียง และบทลงโทษ

1. ข้อจำกัดการหาเสียงเลือกตั้ง

- ข้อ จำกัด ชั่วคราว

ห้ามมิให้หาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่วันที่เจ้าหน้าที่ประกาศรับสมัครจนถึงวันก่อนวันเลือกตั้ง หรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกว่าห้ามหาเสียงวันเลือกตั้ง

- ข้อจำกัดส่วนบุคคล

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่น่าเศร้าก็คือ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันแทบจะกลายเป็นกฎหมายที่เป็นหมันไปแล้ว ข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองของฝ่ายการเมืองพรรคและองค์กรในช่วงเวลาการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ประกาศให้มีการเลือกตั้งต่อสาธารณชนจนถึงวันที่วันเลือกตั้ง¹²⁸

2. บทลงโทษของการทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง

ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการลงโทษตามกฎหมายการเลือกตั้งของญี่ปุ่นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง

สำหรับประเภทของการลงโทษต่อความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีทั้งจำคุก กักขัง ปรับ และยึดทรัพย์โดยเฉพาะสำหรับการติดสินบน และการควบคุมชั่วคราว

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ไม่มีกำหนดบทบาบทหรือหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดของญี่ปุ่น¹²⁹

¹²⁸ เฟ็งอ้าง.

¹²⁹ เฟ็งอ้าง.

3.2 การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเริ่มต้นขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237" ขึ้นในวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 อันถือเป็นต้นกำเนิดของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย ซึ่งนับแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตรวจเงินแผ่นดิน ได้พัฒนามาเป็นองค์กรตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐด้วย สำหรับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนด ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยอยู่ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

1. กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กำหนดให้คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ¹³⁰ โดยมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตาม มาตรา 130 (7) ได้บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการวางนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมไปถึงมีอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และการให้คำแนะนำในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ¹³¹

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมถึงตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ¹³² และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹³³

¹³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215.

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240.

¹³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 242.

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 243 วรรคหนึ่ง.

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป¹³⁴ โดยในการดำเนินการนั้นให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน¹³⁵ และเพื่อประโยชน์ในการยับยั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีที่คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี¹³⁶

1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติไว้เพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ โดยการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องมีการกระทบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่¹³⁷

1.3 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ.2561

ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน¹³⁸

1.4 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย พ.ศ. 2562

ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ต้องปฏิบัติตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์ มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐาน โดยให้ทำเป็นลายลักษณ์อักษรพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. 2561¹³⁹

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 221.

¹³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244.

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245.

¹³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมายเหตุ.

¹³⁸ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ.2561 มาตรา 80.

¹³⁹ ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย พ.ศ. 2562

1.5 ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่องหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว โดยการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินนั้น¹⁴⁰ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นที่ยอมรับของสากล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยวิธีการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละด้าน ความเคร่งครัดในจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ระยะเวลาในการตรวจเงินแผ่นดิน วิธีปฏิบัติในการเข้าตรวจ วิธีการให้คำแนะนำหรือ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาแก่หน่วยรับตรวจ วิธีการเปิดโอกาสให้หน่วยรับตรวจชี้แจง และวิธีการรายงาน การแจ้งและการเผยแพร่ผลการตรวจให้หน่วยรับตรวจและประชาชนทราบเป็นการทั่วไป¹⁴¹

โดยมีหลักการสำคัญเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล¹⁴² และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจสั่งลงโทษทางปกครอง กรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และบัญญัติหลักการสำคัญในการให้ศาลปกครองสูงสุด พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย¹⁴³

2. รูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน ประกอบด้วย

2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย กรรมการ จำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา¹⁴⁴

2.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁴⁵

¹⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 (2) และ (3) .

¹⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 30.

¹⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 10.

¹⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240.

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 12.

¹⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 40.

2.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁴⁶

3. หน้าที่และความรับผิดชอบ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

3.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่น¹⁴⁷

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับในเรื่องการกำกับการตรวจเงินแผ่นดิน การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และอื่นใดที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ว่าการหรือสำนักงาน เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴⁸

3.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมถึงตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ¹⁴⁹

นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดแผนการตรวจสอบประจำปี ตรวจสอบรายงานการเงินและตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีโดยต้องแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ พร้อมทั้งแจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตลอดจนวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานและแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย¹⁵⁰

3.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย¹⁵¹

4. โครงสร้างองค์กร

4.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

¹⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 58.

¹⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27.

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 32.

¹⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 53.

¹⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 54.

¹⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 59.

- ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน
- กรรมการ จำนวน 6 คน
- พระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามความเห็นชอบของวุฒิสภา¹⁵²
- วาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี วาระเดียว¹⁵³

4.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

- ให้มีผู้ว่าการ 1 คน
- พระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามความเห็นชอบของวุฒิสภา¹⁵⁴
- วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี วาระเดียว¹⁵⁵

4.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการ
- เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ¹⁵⁶
- สำนักงานแบ่งเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยส่วนกลาง แบ่งได้ 2 ลักษณะงาน ได้แก่ งานสนับสนุน จำนวน 18 สำนัก และงานตรวจสอบ จำนวน 32 สำนัก และส่วนภูมิภาค เป็นงานตรวจสอบทั้งหมด ซึ่งแบ่งเป็นภูมิภาค จำนวน 15 ภาค และเป็นจังหวัดจำนวน 76 จังหวัด¹⁵⁷

5. กระบวนการตรวจสอบ

ตามที่ได้กล่าวไปในบทที่ 1 ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแบ่งลักษณะงานตรวจสอบ เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การตรวจสอบการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบจึงเป็นไปตามลักษณะงานตรวจสอบ

5.1 จัดทำหนังสือยืนยันการปฏิบัติงานสอบบัญชีถึงหน่วยรับตรวจ กรณีเป็นการตรวจสอบงบการเงิน คัดเลือกเรื่องโดยจัดความสำคัญหรือความเสี่ยงของเรื่องที่จะตรวจสอบ กรณีเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพการดำเนินงาน

5.2 วางแผนการตรวจสอบ กำหนดประเด็นการตรวจสอบ เกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบ ระดับความเชื่อมั่น ศึกษาข้อมูลทั่วไปและการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจ ฯลฯ เพื่อจัดทำแผนและแนวการตรวจสอบ

¹⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 12.

¹⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 58.

¹⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 40.

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 47.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 58.

¹⁵⁷ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 'แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2567' <<https://www.audit.go.th/th/โครงสร้างภาพรวม>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2566.

5.3 การปฏิบัติงาน/การดำเนินการตรวจสอบ เปิดตรวจ แสดงบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงานตามแผนการตรวจสอบที่กำหนดไว้ สื่อสารกับหน่วยรับตรวจและเปิดโอกาสให้หน่วยรับตรวจชี้แจง ประชุมปิดตรวจกับผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจเพื่อสรุปผลการตรวจสอบ กรณีเป็นการตรวจสอบการเงิน ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อประเมินพยานหลักฐานและสรุปผลการตรวจสอบ กรณีเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมไปถึงการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จัดทำข้อตรวจพบ เพื่อนำเสนอสภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ และข้อเสนอแนะ เพื่อสรุปผลการตรวจสอบ กรณีเป็นการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพการดำเนินงาน

5.4 การรายงานผลการตรวจสอบ โดยจัดทำเป็นหนังสือแสดงถึงข้อตรวจพบตามแบบที่กำหนด

5.5 การแจ้งผลการตรวจสอบ จัดทำเป็นหนังสือตามแบบที่กำหนดพร้อมรายงานการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจ

5.6 การเผยแพร่ผลการตรวจสอบ เผยแพร่ผลการตรวจสอบ ให้ประชาชนทราบตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

5.7 การติดตามผลการตรวจสอบ เพื่อติดตามการดำเนินการของหน่วยรับตรวจ ตามข้อสังเกต/ข้อเสนอแนะหรือข้อตรวจพบที่ให้ไว้ภายในเวลาที่กำหนด¹⁵⁸

6. มาตรการและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

6.1 อำนาจในการตรวจสอบ ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(2) आयัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(3) ให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

¹⁵⁸ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 'ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน'; <<https://www.audit.go.th/th/ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2566.

กรมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้มีอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนให้ระบุให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ¹⁵⁹ รวมไปถึงบรรดาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบถ้าเป็นภาษาต่างประเทศจะขอให้หน่วยรับตรวจแปลเป็นภาษาไทยให้ก็ได้¹⁶⁰

6.2 อำนาจในการแจ้งผลการตรวจสอบ

6.2.1 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ดำเนินการดังนี้

(1) มีข้อบกพร่อง แต่ไม่เกิดความเสียหาย ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่อง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย¹⁶¹

(2) มีข้อบกพร่องและเกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

(3) มีข้อบกพร่อง แต่เกิดจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือหากปฏิบัติตามแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชน ให้ผู้ว่าการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป และให้ถือว่าข้อบกพร่องดังกล่าวเป็นอันพับไป¹⁶²

6.2.2 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่า หน่วยรับตรวจจัดเก็บรายได้หรือผลตอบแทนไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือสัญญา

(1) ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่อง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ไปยังหน่วยรับตรวจ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญา และให้หน่วยรับตรวจชี้แจงเหตุผล หรือแจ้งผลการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามข้อเสนอแนะภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด

(2) ในกรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นด้วยกับการชี้แจงเหตุผลของหน่วยรับตรวจ หรือเห็นว่าการดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะ หรือไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการแจ้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับตรวจ หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 93.

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 94.

¹⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 85.

¹⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 85.

(3) ในกรณีมีหลักฐานอันน่าเชื่อว่าหน่วยรับตรวจมีข้อบกพร่องในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือรายได้อื่นใด ผู้ว่าการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจเปิดเผยข้อมูล โดยต้องระบุหลักฐานให้หน่วยรับตรวจทราบตามสมควรและถือว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย¹⁶³

6.2.3 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏ หน่วยรับตรวจที่มีหน้าที่และอำนาจบริหาร จัดการดูแลรักษา และติดตามทรัพย์สินของแผ่นดิน ละเว้นหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยรับตรวจพร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง โดยให้หน่วยรับตรวจชี้แจงเหตุผลหรือแจ้งผลการดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด¹⁶⁴

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการแจ้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับตรวจ หรือรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป หรือในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการมีอำนาจดำเนินการอย่างใดต่อไป ก็ให้ผู้ว่าการดำเนินการไปตามนั้น¹⁶⁵

6.2.4 กรณีผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าจะมีการกระทำด้วย ประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรือ อนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่าจะมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง หรือพบว่ามิเจ้านำหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการดังกล่าว ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการจัดส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าจัดส่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁶⁶

6.2.5 กรณีผลการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ แล้วตรวจพบข้อบกพร่อง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ตรวจพบข้อบกพร่อง แต่ไม่เป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องอีก

(2) ตรวจพบข้อบกพร่องมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการต่อไป

¹⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 86.

¹⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 87.

¹⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 87.

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 88.

(3) ตรวจพบข้อบกพร่อง แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าเจ้าผู้รับตรวจเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และแจ้งให้ผู้ว่าการทราบเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ¹⁶⁷

6.3 อำนาจในการลงโทษทางปกครอง

ภายหลังการแจ้งผลการตรวจสอบ หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการสรุปข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครองพร้อมทั้งเสนอแนะเกี่ยวกับโทษที่สมควรลงโทษทางปกครอง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ซึ่งจะปรับเงินเดือนผู้ถูกลงโทษเกินกว่า 12 เดือนไม่ได้¹⁶⁸

ซึ่งการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงโทษทางปกครองนั้น คณะกรรมการจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย¹⁶⁹

7. กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการเลือกตั้ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁷⁰ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ในการหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจน ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง กรณีผลการสืบสวนหรือไต่สวนหรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีอำนาจสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม รวมทั้ง ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองและอำนาจหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการและวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานของ

¹⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95.

¹⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 96 มาตรา 97 และ มาตรา 98.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 99.

¹⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240.

สำนักงานข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชนในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ให้แก่ประชาชนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการ เลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ตลอดจนวางระเบียบเกี่ยวกับการชำระค่าเสียหายและ ค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเลือกตั้ง โดยกำกับและติดตามการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับการ จัดสรรตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าว และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตต่อรัฐสภา และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ เป็นการทั่วไป จัดให้มีการศึกษา วิเคราะห์หรือวิจัย เพื่อกำหนดวิธีการหรือมาตรการในการเลือกตั้งและออกระเบียบ กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการเปิดเผยข้อมูลของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง¹⁷¹

1) จากกรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ การเลือกตั้งในการพิจารณาการระงับหรือยับยั้งความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

จากปัญหาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณา เพื่อระงับหรือยับยั้งความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เป็นการให้อำนาจที่เหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่หลักเพื่อจัดหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้ง หรือเพื่อเป็นไปในการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ชัดหากเทียบกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีระบอบการ ปกครองแบบคอมมิวนิสต์และประเทศญี่ปุ่นที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ประเทศดังกล่าวยังมีได้ให้อำนาจ หน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการจัดกิจกรรมอันเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่านั้น จึงมิได้ให้อำนาจหน้าที่ใดเกี่ยวกับการ เงินการคลังของรัฐ

2) ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตาม มาตรา 85 วรรคสอง

กรณีผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีข้อบกพร่อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ ไม่ ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ และเกิดความ เสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับ ตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่ กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบด้วย

จากปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กรณีผลการตรวจสอบมีความบกพร่องและเกิดความ เสียหาย ทำให้หน่วยรับตรวจดำเนินการชดใช้ทางละเมิด(ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือ หน่วยรับตรวจ) กล่าวคือ เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐนั้น ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่

¹⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 99.

หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง¹⁷² โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐในกรณีนี้ หมายถึง บุคคล ผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และบริหารจัดการทรัพย์สินภายในหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น รวมถึงมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน และลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ในบังคับบัญชา¹⁷³

ส่วนกรณีให้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิดนั้น กล่าวคือ เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ¹⁷⁴ ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุดำเนินการโดยเร็วด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ¹⁷⁵ ข้าราชการ พลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย โทษทางวินัย แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง 3 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน และลดเงินเดือน ส่วนความผิดวินัยอย่างร้ายแรง 2 สถาน ปลดออก และไล่ออก รวมเป็น 5 สถาน¹⁷⁶

เมื่อได้รับรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุรับดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ยุติเรื่องได้¹⁷⁷ หรือในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณา ปรากฏว่า กรณีมีมูล แต่ความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้¹⁷⁸ ส่วนกรณีผลการสืบสวนหรือพิจารณา ปรากฏว่า กรณีมีมูลอันเป็นความผิดอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้สั่งยุติเรื่อง¹⁷⁹

ดังนั้น การที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบ แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดบังคับให้มีการนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็น

¹⁷² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8.

¹⁷³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8.

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57.

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 90.

¹⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88.

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 91.

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 92.

¹⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 93.

แนวทางในการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ (ละเมิด) หรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิด ย่อมส่งผลให้การแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวน เพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ (ละเมิด) และดำเนินการทางด้านวินัย ไม่มีผลผูกพันหรือสภาพบังคับทางกฎหมายกับหน่วยรับตรวจ ทำให้หน่วยรับตรวจสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และอาจมีการช่วยเหลือกันภายในหน่วยงาน เพื่อให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ หรือไม่ถูกดำเนินทางวินัยอีกด้วย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

จากการที่ได้ทำการศึกษาพบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 การตรวจเงินแผ่นดินเป็นการควบคุมและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน รวมถึงการบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยมีคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในขั้นตอน การบริหารและควบคุมงบประมาณภายหลังสิ้นปีงบประมาณ ในลักษณะตรวจสอบหลังการจ่ายภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นต้น

ปัจจุบันยังมีปัญหาและข้อบกพร่องของมาตรการทางกฎหมายอยู่หลายประการด้วยกันไม่ว่าจะเป็น มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เป็นการให้อำนาจที่ไม่มีความเหมาะสม และปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสองในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องของ มาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวตลอดจนการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการ พัฒนากฎหมายของประเทศให้มีประสิทธิภาพและดียิ่งขึ้น

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา¹⁸⁰

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมกันเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมมือกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

¹⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245.

แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้อำนาจแก่องค์กรอิสระอื่น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและพิจารณาผลการตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ว่าอาจเกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งยังสามารถสั่งระงับและยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้ หากผลของการกระทำนั้นเกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงอีกด้วย

และต่อมาได้เกิดเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 วรรคหนึ่งและวรรคสองว่า

เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

หากพิเคราะห์ตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า

กรณี มาตรา 8 วรรคหนึ่ง หมายความว่า เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายงานผลการตรวจสอบ ในกรณีการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา

กรณี มาตรา 8 วรรคสอง หมายความว่า ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่งที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อเห็นพ้องต้องกันกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนน 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการแล้ว ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติลงนามร่วมกันเป็นหนังสือ แล้วแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ทราบ พร้อมทั้งเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ประชาชนทราบด้วย

ดังนั้นแล้ว ความในมาตรา 8 วรรคหนึ่งนั้น จะมีความหมายเหมือนดังบทบัญญัติของมาตรา 245 วรรคหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ความในมาตรา 8 วรรคสองนั้น มีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยเป็นเพียงการเพิ่มเงื่อนไขในการประชุมหารือร่วมกัน กล่าวคือ มีการกำหนดจำนวน

คะแนนเสียงว่าต้องได้เป็นจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นการเห็นพ้องร่วมกัน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ล้วนแล้วแต่ให้อำนาจแก่องค์กรอิสระอื่นที่ไม่ได้มีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือดำเนินการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐ ในฐานะผู้ตรวจสอบดังเช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

อนึ่ง การได้มาซึ่งอำนาจตามหลักการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของไทยนั้น มิได้แยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในหลายลักษณะ แต่ได้กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจบริหารประเทศโดยผ่านกลไกระบบราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐธรรมนูญและที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้ทางรัฐบาล ใช้อำนาจบริหารไปในทิศทางที่ถูกต้องและบังเกิดผลดีต่อประเทศชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรภายนอกทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้ตกอยู่ภายใต้บังคับของอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี และไม่ให้เกิดการแทรกแซงจากองค์กรอื่น โดยให้ความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรม กล่าวหา และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

ขณะเดียวกัน การให้อำนาจองค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามามีบทบาทในการทำหน้าที่ร่วมประชุมปรึกษาหารือและลงคะแนนเสียงร่วมกันกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาว่าการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้น จึงเป็นการให้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม เพราะเกินกว่าขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ทั้งตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งให้อำนาจสืบสวนหรือไต่สวนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้อำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือกหรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วยหรือทุกหน่วย และดูแลพรรคการเมือง

ซึ่งจะเห็นได้ว่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการการเลือกตั้งหาได้มีอำนาจและหน้าที่ใดที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่ได้เหมือนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยการเงินการคลังของรัฐดังเช่นที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หรือ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีนและกฎหมายประเทศญี่ปุ่น พบว่า มีการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรที่จัดการเลือกตั้ง ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งเท่านั้น มิได้กำหนดบทบาทหรือหน้าที่หรือให้อำนาจองค์กรที่จัดการเลือกตั้ง ในการตรวจสอบหรือพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายและผลการดำเนินงานทางการคลัง ของรัฐบาล อาทิ รายจ่าย การก่อหนี้ ตลอดจนภาระผูกพันทางงบประมาณอื่นของรัฐบาล ฯลฯ¹⁸¹ ว่าเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า แม้บทบัญญัติตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะบัญญัติไว้ว่า เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ จึงให้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในที่นี่หมายถึง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมทั้งลงคะแนนเสียง เพื่อร่วมกันพิจารณาว่าการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอง ฉะนั้น หากมีการกระทำใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐ ควรกำหนดให้มีองค์กรอิสระอันประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งยังเพิ่มอีกหนึ่งหน่วยงานของรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาการกระทำ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาในแง่ของการใช้จ่ายเงินและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและป้องกัน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงพิจารณาในแง่ว่า มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งทางราชการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมหรือโครงการรัฐหรือไม่ และสืบเนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น¹⁸² มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป รวมทั้ง ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่ง

¹⁸¹ เจตน์ ดิษฐอุตม, 'วินัยการคลัง' <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วินัยการคลัง> สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2566.

¹⁸² สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 'ความเป็นมา' <<https://www.pacc.go.th/index.php/home/about/12>> สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2566.

ทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการด้วย¹⁸³ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดกลไก ป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้หลายประการ และได้รับการขนานนามว่าเป็น “รัฐธรรมนูญปราบโกง” ซึ่งหนึ่งในกลไกที่สำคัญคือการกำหนดให้องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้น มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต และโปร่งใส โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนของหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย¹⁸⁴

แม้บทบัญญัติตามมาตรา 234 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีผลให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบและวินิจฉัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ทุกระดับ¹⁸⁵ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งดำเนินการแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ย่อมสามารถดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมายได้ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561¹⁸⁶ เป็นที่มาว่า เหตุใดผู้ศึกษา จึงเห็นควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาเป็นองค์กรรัฐอีกองค์กรหนึ่งในการพิจารณาการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (خذใช้ คำเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง

ตามบทบัญญัติมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ

¹⁸³ เฟิงอ้าง.

¹⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551* (ม.ป.พ. 2566) 6.

¹⁸⁵ เฟิงอ้าง, 7.

¹⁸⁶ เฟิงอ้าง, 8.

ตามมาตรา 85 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า หากพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณา ดำเนินการ เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

ในการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการแจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบตามมาตรา 54(4) สามารถมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ตามมาตรา 53(3) ซึ่งในการตรวจสอบให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายมีอำนาจตรวจสอบเงินในการตรวจสอบ ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายมีอำนาจตรวจสอบ เงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและให้มีอำนาจให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบหรืออายัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้น หรือมีไว้ในครอบครอง หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น รวมทั้ง มีอำนาจเข้าไป ในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น และการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปในลักษณะการตรวจสอบกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าอาจมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่น หรือจากการร้องเรียนเป็นบัตรสนเท่ห์และที่เป็นข่าว จากสื่อมวลชน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบสืบสวนไว้ว่า เป็นไปในลักษณะการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน เช่น ตรวจสอบพื้นที่ดำเนินการ บันทึกถ้อยคำ เป็นต้น รวมทั้ง ดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำ ความผิดหรือพิสูจน์ความผิดแล้ว แล้วจึงนำข้อตรวจพบมาสรุปผลการตรวจสอบแล้วจัดทำในรูปแบบของรายงานการตรวจสอบสืบสวนต่อไป

กรณีข้อตรวจพบตามกรณีมาตรา 85 วรรคสองนั้น เป็นกรณีการตรวจพบข้อบกพร่อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ กรณีดังกล่าวผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณา ดำเนินการ เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการแล้วแต่กรณี

หากเจ้าหน้าที่กระทำการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ (ละเมิด) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ หากแต่ต้องพิจารณาว่า เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และการละเมิดดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือมิได้เกิดจากการปฏิบัติในหน้าที่ แล้วการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย รวมถึงเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชั้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมที่ผู้นั้น ต้องชดใช้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

หากเจ้าหน้าที่กระทำการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ ซึ่งความเสียหายนั้นเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมต้องรับผิดชอบในทางวินัย จากผลของการกระทำดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ วินัย เป็นการควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้บัญญัติข้าราชการพลเรือน ต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ซึ่งหากข้าราชการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแล้วไซ้ จะถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย ท่านว่าจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551 ซึ่งได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ดังต่อไปนี้ โทษทางวินัยแบ่งได้ 5 สถาน อันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก ทั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ ความผิดวินัยไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนลดเงินเดือน) และความผิดวินัยร้ายแรง (ปลดออก ไล่ออก) ซึ่งความผิดแห่งการกระทำวินัยจะเป็นตัวกำหนดว่า ความผิดลักษณะใดถึงจะเป็นวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง อาทิ หากการกระทำผิดสำหรับกรณีความผิดเล็กน้อย เป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่หากปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต หรือละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นต้น

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยหรือไม่ ให้ผู้มีอำนาจผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น เช่น ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ให้ยุติเรื่อง หรือหากได้ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ หรือหากได้ปรากฏว่ากรณีมีมูล ถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง อีกทั้งได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูก

กล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวสั่งยุติเรื่อง หรือในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่า กรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น เป็นต้น

อนึ่ง จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย โดยได้ปรากฏว่ากรณีดังกล่าวมีมูลความผิด แต่มิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น สามารถสั่งลงโทษตามควรแก่กรณี โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ หรือถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา สามารถสั่งยุติเรื่องได้ หรือในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาปรากฏว่า กรณีมีมูลอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น หรือถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น เห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา ก็สามารถสั่งยุติเรื่องได้ ดังนั้น กระบวนการสืบสวนหรือพิจารณามีได้ขึ้นอยู่กับเอกสารหรือพยานหลักฐานเพียงอย่างเดียวที่ทำให้สามารถลงโทษผู้กระทำผิดวินัยได้ แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งข้าราชการหรือผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นก็มีอำนาจลงโทษหรือไม่ลงโทษทางวินัยได้ด้วยเช่นเดียวกัน

กล่าวคือ การตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำผิดความผิด รวมทั้งพฤติการณ์ไว้แล้ว แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้กำหนดให้นำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้ผู้กระทำผิดดำเนินการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น ย่อมส่งผลให้การตรวจเงินแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากตามบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดให้ผู้รับตรวจ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ เพื่อชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำผิด จะต้องนำรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปประกอบเพื่อพิจารณาดำเนินการลงโทษทางละเมิดหรือทางวินัยแก่ข้าราชการ เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดไว้ อาจทำให้ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวไปดำเนินการในลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือกันเองภายในหน่วยงานหรือหน่วยรับตรวจนั้น เพื่อไม่ให้ต้องรับผิดชอบหรือรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายเพียงเล็กน้อย รวมถึง อาจไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดซึ่งผู้อยู่ใต้การ

บังคับบัญชาของตน หรือหากดำเนินการทางวินัยก็ดำเนินการไปในลักษณะไม่ตรงตามควรแก่กรณีหรือต่ำกว่าโทษที่ผู้กระทำผิดวินัยควรจะได้รับนั่นเอง

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 85 วรรคสอง มิได้บัญญัติให้การดำเนินการทางละเมิดเพื่อชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย เป็นปัญหาทางกฎหมายที่นำไปสู่การปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบสืบสวน รวมไปถึงทำให้รายงานการตรวจสอบสืบสวนขาดประสิทธิภาพ และไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดหรือหน่วยรับตรวจอย่างแท้จริง

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีน ในส่วนของ กระบวนการตรวจสอบขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีน กล่าวคือ เมื่อได้ข้อสรุปจากการตรวจสอบ และออกรายงานผลการตรวจสอบแล้ว กรณีที่เกิดการละเมิดกฎระเบียบของรัฐ เรื่อง รายได้ ค่าใช้จ่ายรัฐบาลและการเงิน ซึ่งเห็นสมควรให้ลงโทษตามกฎหมายนั้น องค์กร การตรวจเงินแผ่นดินจีน มีอำนาจชี้ขาดในการตรวจสอบหรือเสนอต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการลงโทษต่อไป ตามมาตรา 41 แห่งบทบัญญัติของกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Audit Law of the People's Republic of China) และทั้งนี้ยังมีอำนาจในการลงโทษ ตามมาตรา 36 แห่งบทบัญญัติของกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Audit Law of the People's Republic of China) ที่กำหนดไว้ว่าองค์กรตรวจสอบมีอำนาจจัดการหรือลงโทษตามกฎหมายถึงการกระทำของหน่วยรับตรวจ อันเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายทางการเงินของรัฐบาล และอำนาจในการส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย ตามมาตรา 35 แห่งบทบัญญัติของกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Audit Law of the People's Republic of China) ที่กำหนดไว้ว่า หากองค์กรตรวจสอบพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบุคคลอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำการฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยรายรับและรายจ่ายทางการเงิน ของรัฐแล้วควรได้รับโทษทางปกครองหรือการลงโทษทางวินัย ให้มีอำนาจส่งเรื่องไปยังหน่วยงานตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอำนาจชี้ขาดหรือเสนอให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการลงโทษตามรายงานการตรวจสอบขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนในกรณีที่หน่วยรับตรวจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบของรัฐเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินของรัฐบาล รวมไปถึงกรณีที่บุคคลผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบและบุคคลอื่นผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ทำการฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยรายรับและรายจ่ายทางการเงินของรัฐแล้ว ควรได้รับโทษทางปกครองหรือการลงโทษทางวินัยให้ดำเนินการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย คือ ตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครอง

อนึ่ง เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายประเทศญี่ปุ่น จะพบว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจวินิจฉัยความผิด กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบเรื่องการบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรืองบประมาณมีส่วนเกี่ยวข้องในความเสียหายของเงิน หรือทรัพย์สินในครอบครอง หรือดำเนินการใช้จ่ายไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรืออนุมัติงบประมาณแล้ว ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ตามมาตรา 32

แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น (Board of Audit Act ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และยังมีอำนาจสืบสวน หาความเสียหายที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อ ละเลย หรือตั้งใจ โดยพิจารณาให้หน่วยรับตรวจชดใช้ค่าเสียหาย หรือสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้ ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น (Board of Audit Act ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ซึ่งเมื่อเราเปรียบเทียบองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของทั้งสองประเทศ จะพบว่า มีความเหมือนและแตกต่างกันดังนี้ กล่าวคือ องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนมีอำนาจชี้ขาดและลงโทษหน่วยรับตรวจ ในกรณีเกิดข้อบกพร่องอันเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายทางการเงินของรัฐบาล เช่นเดียวกันกับ องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่นที่มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งลงโทษ กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบเรื่อง การบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรืองบประมาณมีส่วนเกี่ยวข้องในความเสียหายของเงิน หรือทรัพย์สินในครอบครอง หรือดำเนินการใช้จ่ายไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรืออนุมัติงบประมาณแล้ว ส่งผลทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ ทั้งยังมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้เอง ซึ่งแตกต่างจากองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนที่การลงโทษทางปกครองหรือการลงโทษ ทางวินัยจะต้องดำเนินการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย คือ ตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีองค์กรหรือหน่วยงานกลางของรัฐบาลเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรต้องนำรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการใดหรือต้องนำผลตามรายงานการตรวจสอบสืบสวนเป็นหนึ่งในสำนวน เพื่อดำเนินการหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อชดใช้ค่าเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดวินัย เนื่องจากการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีกระบวนการตรวจสอบเป็นการดำเนินการทางปกครองแล้ว กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้ แม้กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การรวบรวมพยานหลักฐานที่เกิดจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ใช้ในการพิสูจน์ความผิดได้เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังเห็นว่า ควรนำบทบัญญัติในกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศญี่ปุ่นมาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย กรณีหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจชี้ขาดในการตรวจสอบเพื่อวินิจฉัยและลงโทษให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐตามที่ได้แจ้งไปในรายงานการตรวจสอบสืบสวน ส่วนกรณีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดวินัย เห็นควรนำบทบัญญัติในกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนมาใช้ กล่าวคือ จัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรกลางของรัฐเข้ามาทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ เพื่อความเป็นธรรมและมาตรฐานในการวินิจฉัยความผิดในเรื่องวินัยข้าราชการอีกด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 130 (7) มาตรา 238 มาตรา 240 มาตรา 242 และมาตรา 267 บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ โดยการดำเนินการดังกล่าว มีความจำเป็นต้องมีการกระหนาบหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลบางประการ จึงจำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้¹⁸⁷ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ เป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐ และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ รวมถึงการใช้จ่ายเงินของรัฐนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเกิด ประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งการตรวจเงินแผ่นดินแบ่งลักษณะการตรวจสอบได้หลายลักษณะงาน เพื่อให้เกิดความ สอดคล้องกับภารกิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั่นเอง

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังมีปัญหาบาง ประการ จึงเป็นเหตุให้ผู้ศึกษานามาศึกษาและวิเคราะห์ในบทที่ 4 ซึ่งสามารถ สรุปประเด็นปัญหา ได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่ อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรอิสระสามองค์กร อันได้แก่ คณะกรรมการ การตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จัด ให้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน เพื่อร่วมกันพิจารณาผลการตรวจสอบตามรายงานการตรวจสอบว่าการ กระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่าง ร้ายแรงแก่การเงินการคลังของรัฐหรือไม่ ด้วยการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวน กรรมการที่ลงคะแนน ซึ่งกฎหมายบัญญัติมาตรานี้เพื่อประโยชน์ในระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น แก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

¹⁸⁷ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *หมายเหตุ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (2561)* 49.

อนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า จากบทบัญญัติดังกล่าว ไม่มีความเหมาะสมที่จะให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหนึ่งในองค์กรพิจารณาเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งมาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และมีได้มีหน้าที่อื่นใดนอกเหนือจากการจัดหรือดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง นอกจากนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเป็นไปในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง ให้อำนาจสืบสวนหรือไต่สวนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติ เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้อำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือกรื้อหรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย และดูแลพรรคการเมืองเท่านั้น

ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น จึงเป็นการให้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม เพราะเกินกว่าขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหากมีการกระทำใดที่ส่งผลกระทบต่อหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐ ควรกำหนดให้มืองค์กรอิสระอันประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งยังเพิ่มอีกหนึ่งหน่วยงานของรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาในแง่ของการใช้จ่ายเงินและการบริหารงบประมาณแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมและป้องกัน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงพิจารณาในแง่ว่า มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งทางราชการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมหรือโครงการรัฐหรือไม่ และเนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งดำเนินการแทนคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ย่อมสามารถดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่ได้รับมอบหมายได้ ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งเป็น

หน่วยงานรัฐที่เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีนและกฎหมายประเทศญี่ปุ่น พบว่า มิได้กำหนดบทบาทหรือหน้าที่หรือให้อำนาจองค์กรที่จัดการเลือกตั้งเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลแต่อย่างใด

2. ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง

การตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปในลักษณะการตรวจสอบกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าอาจมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติ คณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่น หรือจากการร้องเรียนเป็นบัตรสนเท่ห์และที่เป็นข่าวจากสื่อมวลชน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบสืบสวนไว้ว่า เป็นไปในลักษณะการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้ง ดำเนินการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและรายละเอียดแห่งการกระทำผิดหรือพิสูจน์ความผิดแล้ว แล้วจึงนำข้อตรวจพบมาสรุปผลการตรวจสอบแล้วจัดทำในรูปแบบของรายงานการตรวจสอบสืบสวนต่อไป

ซึ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 85 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบแก่หน่วยรับตรวจ ซึ่งหากพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการแล้วยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 85 วรรคสอง มิได้บัญญัติให้นำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเพื่อให้ผู้กระทำผิดชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น ย่อมส่งผลให้รายงานการตรวจสอบสืบสวนขาดประสิทธิภาพ และไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดหรือหน่วยรับตรวจอย่างแท้จริง อาจทำให้ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวไปดำเนินการในลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือกันเองภายในหน่วยงานหรือหน่วยรับตรวจนั้น เพื่อไม่ให้ต้องรับผิดหรือรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายเพียงเล็กน้อย รวมถึงอาจไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดซึ่งผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของตน หรือหากดำเนินการทางวินัยก็ดำเนินการเป็นไปในลักษณะไม่ตามควรแก่กรณีหรือต่ำกว่าโทษที่ผู้กระทำผิดวินัยควรจะได้รับ นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายสาธารณรัฐประชาชนจีนและกฎหมายประเทศญี่ปุ่น พบว่า แม้จะมีได้บัญญัติว่าต้องนำรายงานการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินของทั้งสองประเทศไปเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย

เนื่องจากองค์กรตรวจเงินทั้งสองประเทศมีอำนาจและหน้าที่กระทำการเอง อาทิเช่น กรณีกระทำความผิดทางละเมิด องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนมีอำนาจชี้ขาดและเสนอให้หน่วยรับตรวจดำเนินการตามที่ออกรายงานการ ตรวจสอบ ส่วนองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจวินิจฉัยความผิดพร้อมทั้งให้หน่วยรับตรวจ ชดใช้ค่าเสียหาย สำหรับกรณีกระทำทางวินัยองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจีนมีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยัง หน่วยงานอื่นที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย คือ ตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครอง ส่วนองค์กรการตรวจเงิน แผ่นดินประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่นั้นได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่ อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 8 วรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้ คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบ ดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนาม ในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการ ตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

มาตรา 8 วรรคสาม ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคน มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมตามวรรคสอง ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่ มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจ ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุม หรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี

โดยให้ใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

มาตรา 8 วรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้ คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติ เห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และประธานกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ โดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

มาตรา 8 วรรคสาม ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน ภาครัฐและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคน มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมตามวรรค สอง ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองด ออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะ ลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุม หรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณาการกระทำความผิดตาม กฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากการให้อำนาจเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง และเพื่อให้หน่วยงานรัฐอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจสามารถดำเนินการตรวจสอบการทุจริตของ เจ้าหน้าที่ของรัฐแทนคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่ได้รับ มอบหมายได้ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการ ใต้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงสามารถร่วมพิจารณาในแง่ว่า มีการ ทุจริตหรือประพฤติมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งทางราชการ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในกิจกรรมหรือ โครงการรัฐหรือไม่

2. ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลการตรวจสอบสืบสวนให้หน่วยรับตรวจดำเนินการทางละเมิด (ชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ) และทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามมาตรา 85 วรรคสอง

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 85 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จากเดิมที่บัญญัติไว้ว่า

ตามมาตรา 85 วรรคสอง ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับ ตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจ ดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

โดยให้ใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทน

ตามมาตรา 85 วรรคสอง ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับ ตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มี การชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี โดยให้นำรายงานการ ตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน กรณีเห็นแย้งกับ ผลการตรวจสอบเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจให้ผู้ว่าการมีอำนาจชี้ขาดวินิจฉัย กรณี ผู้รับตรวจดำเนินการแล้วปรากฏว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยให้ผู้รับตรวจส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าการเพื่อ ดำเนินการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังองค์กรตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมาย และ เมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

ทั้งนี้ เพื่อให้รายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีสภาพบังคับทางกฎหมาย รวมทั้ง เป็นการให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่ได้รับตรวจเห็นแย้งกับผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ เปรียบเสมือนเดียวกับองค์การตรวจเงินแผ่นดินจีนและองค์การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น ส่วนกรณีหากผลการดำเนินการของผู้รับตรวจปรากฏว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยให้ผู้รับตรวจส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อจะได้ดำเนินการส่งเรื่องดังกล่าวไปยังองค์กรตุลาการหรือหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจลงโทษตามกฎหมายต่อไป เช่นเดียวกับองค์การตรวจเงินแผ่นดินจีนที่จัดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรกลางของรัฐเข้ามาทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ เพื่อความเป็นธรรมและมาตรฐานในการวินิจฉัยความผิดในเรื่องวินัยข้าราชการ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กนกวรรณ คล้ายมณี, 'ปัญหาทางกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินการคลัง
ของรัฐ พ.ศ. 2561' <[http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6112016001/
159771898931c0df0a8aa42f8_3f32a502049933a2e_abstract.pdf](http://www.lawgrad.ru.ac.th/AbstractsFile/6112016001/159771898931c0df0a8aa42f8_3f32a502049933a2e_abstract.pdf)>
สืบค้นเมื่อ 19 พฤษภาคม 2566.
- กาญจนา วิมลไชยกิจ, 'การสืบสวนสอบสวนทางการเงิน'
<<https://inaudit.cad.go.th/download/การสืบสวนสอบสวนทางการเงิน.pdf>>
สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2565.
- กำชัย จงจักรพันธ์, 'หลักนิติธรรม' <https://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf>
สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *กฎหมายปกครอง (LW 312)* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548).
_____, *องค์กรอิสระ:ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- ชำนาญ จันทร์เรือง, 'ปฏิรูป กติกาใหม่ กับ ประชาธิปไตย 100%' (18 มีนาคม 2555).
<<https://prachatai.com/journal/2012/03/39709>> สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2565.
- เจตน์ ดิษฐอุตม, 'วินัยการคลัง' <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วินัยการคลัง>>
สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2566.
- จุมพล รัตนภาส, 'อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ' (การค้นคว้าอิสระ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562).
- เฉลิมวุฒิ สาระกิจ, 'ถาม-ตอบ พยานหลักฐาน'
<https://drive.google.com/file/d/1S8qH_irxTys2WuhtXBc9I9qrO1pwaHIU/view>
สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2566.
- ดวงพร หมิ่นนุช, 'หลักนิติธรรมกับการตรวจเงินแผ่นดิน' ในเอกสารการอบรม หลักสูตร 'หลักนิติธรรม
เพื่อประชาธิปไตย' รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญการศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557, 1. <[http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/
document/read.php?bibid=957&cat=1&typ=1&file=Journal_71.pdf](http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=957&cat=1&typ=1&file=Journal_71.pdf)>
สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.
- นนทพล นิมสมบุญและคณะ, *การตรวจเงินแผ่นดินไทย เนื่องในโอกาสครบรอบ 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดิน
ไทย 80 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน* (บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด 2538).
- นพดล เสงเจริญ, 'องค์กรอิสระ:ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ'
<<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=895>> สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์, 'บทบาทโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538).
- นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, 'องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง' (20 มิถุนายน 2562), <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244026/165494/848163> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2565.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, 'การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่' <<http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=987>> สืบค้นเมื่อ 11 กุมภาพันธ์ 2565.
- _____, *การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*, ในรวมบทความจากเว็บไซต์ <www.pub-law.net> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ มีนาคม 2545.
- _____, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).
- _____, 'หลักนิติธรรมในฐานะเกณฑ์ตรวจสอบการกระทำขององค์ของรัฐ' <http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/documents/documents/IS4R_590414.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 กันยายน 2564.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 'ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม' วารสารสถาบันพระปกเกล้า (กันยายน - ธันวาคม 2558) 14. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/download/244245/165647/> สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2566.
- ปราโมทย์ จารุณิล, *การสืบสวนและสอบสวน LW 443* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548).
- ปรีชา สุวรรณทัต, 'ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย' ใน *รวมบทความกฎหมายการคลัง 2*, (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2537).
- ภาณุ จันท์เจียวใช้, *หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศึกษาเฉพาะประเด็นด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณ* (สำนักพิมพ์วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ 2560).
- ภริภัทร ด่านธีระภากุล, 'หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลกับสังคมประชาธิปไตย' <<http://www.royin.go.th/dictionary/>> สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.
- ภูมิ โชคเหมาะ, *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ (LW 404)* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552).
- โกศิน พลกุล, 'รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง' วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12, (2524).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วรพชร จันทร์ขันตี, ‘กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551).
- วรศักดิ์ มหัทธโนบล, *ครองแผ่นดินจีน: พรรค ผู้นำ รัฐ* (มติชน 2554).
- วรรณารี สิงห์โต, ‘เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 1 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช’ <<https://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/ex40701-1.pdf>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2565.
- ศูนย์การศึกษาอิสระและการศึกษาดำเนินการตามอัยการอำเภอกะลา, ‘การสืบสวนสอบสวน’ <<http://nfekokha.org/checkpoint/book/010.pdf>> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.
- สถาบันพระปกเกล้า, “มาตรา 215” ใน *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2560).
- สถาบันพระปกเกล้า ผู้เรียบเรียง รศ.อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, ‘ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี’ <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี>> สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.
- สงขลา วิชัยชัชตะ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง* (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2566).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)* :
หมวดองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง 8 การตรวจเงินแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ 3 องค์การค้ำของคุรุสภา 2544).
- สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 13 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).
- สุทธิ สุนทรานุกรักษ์, คอลัมน์, ‘องค์การการตรวจเงินแผ่นดินไทยกับการสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน’ *ไทยพับลิก้า* ฉบับลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2562 <<https://thaipublica.org/2019/06/sutti-10/>> สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2566.
- _____, คอลัมน์ ‘การปฏิรูปการตรวจเงินแผ่นดินจีนยุค สีจิ้นผิง’ *ไทยพับลิก้า* ฉบับลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2018 <<https://thaipublica.org/2018/11/sutti-08/>> สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2566.
- สุปรียา แก้วละเอียด, ‘ร่าง พ.ร.บ. เงินกู้สองล้านล้านบาทกับเงินแผ่นดิน’ ใน *รพี 2557* (เนติบัณฑิตยสภา 2557).
- สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ‘หลักนิติรัฐและนิติธรรม’ จุลินิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม- กุมภาพันธ์ 2555).
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551* (ม.ป.พ. 2566).
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ‘ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน’ <<https://www.audit.go.th/th/ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2566.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ‘แผนภูมิโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2567’ <<https://www.audit.go.th/th/โครงสร้างภาพรวม>> สืบค้นเมื่อ 12 มิถุนายน 2566.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลุ่มวิชาการต่างประเทศ สำนักต่างประเทศ, *องค์ความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ เรื่อง จากลิมาถึงมอสโก: ฉันทามติขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการสร้างคุณค่าให้กับงานตรวจเงินแผ่นดินในยุค New Normal*, (ธันวาคม 2563).
- _____, *องค์ความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ เรื่อง องค์กรตรวจเงินแผ่นดินในภูมิภาคเอเชีย กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก สาธารณรัฐประชาชนจีน (รวมเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มาเก๊า และไต้หวัน) ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี* (มีนาคม 2564).
- _____, INTOSAI P-50 หลักการพื้นฐานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความผิด (กรกฎาคม 2564).
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ‘ความเป็นมา’ <<https://www.pacc.go.th/index.php/home/about/12>> สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2566.
- สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า, ‘สรุปสาระสำคัญของเวทีสัมมนาสาธารณะ (Public lecture) โครงการรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ ตอนที่ 6 รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น: การสถาปนาประชาธิปไตยที่มั่นคงหลังความพินาศจากสงคราม’ <<https://www.kpi.ac.th/knowledge/seminar/data/1250>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2566.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, ‘พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554’ <<https://dictionary.orst.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2565.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘องค์กรอิสระ’ <https://web.parliament.go.th/assets/portals/1/files/006_องค์กรอิสระ.pdf> สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2566.
- อภิวัฒน์ สุดสาว, ‘ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า เงินแผ่นดิน’, จุลินิติ ปีที่ 13 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2559).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ‘Aims of the Audit’ <<https://www.jbaudit.go.jp/english/jbaudit/objective.html>>
สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2565.
- ‘Constitution and the Related Laws’ <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384080.htm> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.
- ‘Development of Election Law in Japan’
<https://catalog.lib.kyushu-u.ac.jp/opac_download_md/1546/KJ00000742797-00001.pdf> สืบค้นเมื่อ 5 มิถุนายน 2566.
- Law-PCR2012.com, ‘หลักนิติรัฐ’ (22 มิถุนายน 2555)
<<https://lawpcru2012.blogspot.com/2012/06/blog-post.html>>
สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2565.
- ‘Powers of Audit Institutions’ <<https://www.audit.gov.cn/en/n744/c68255/content.html>>
สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2565.
- ‘Procedures of the Audit’ <<https://www.jbaudit.go.jp/english/effort/procedure.html>>
สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2565.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ภััสสร ชัดโน

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2560 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2551 บริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัย

เทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ สำนักงาน การตรวจ
เงินแผ่นดิน (สตง.)