

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจตรวจเงินแผ่นดิน
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561¹

กลั่นสุคนธ์ มัการุณ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ศึกษาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทย ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เพื่อให้ได้แนวทางในการปรับปรุงเกี่ยวกับอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังมีบทบัญญัติที่ยังมีปัญหาหลายประการ ดังที่ผู้ศึกษาจะได้กล่าวต่อไปนี้

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานสำคัญในกลไกการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในแต่ละจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการใช้ทรัพย์สินของรัฐ โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละประเทศมักมีความเป็นอิสระสูง การทำงานปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล ขณะเดียวกัน การตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้จำกัดเฉพาะการตรวจสอบการเงินเพียงอย่างเดียว หากแต่การตรวจเงินแผ่นดินยังครอบคลุมการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจด้วย

สำหรับประเทศไทย การตรวจเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งยังมีปัญหาบางประการ ผู้ศึกษาจึงนำมาศึกษาวิเคราะห์ ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ ดร. รติชัย รตทอง ประธานกรรมการ และ รองศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช กรรมการ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “การกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน หากพบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เพื่อประโยชน์ในการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐดังกล่าว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เสนอผลการตรวจสอบดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

เห็นได้ว่า มาตรา 8 ข้างต้น ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินประการหนึ่งคือการตรวจสอบเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 ข้างต้น มิได้ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง” เอาไว้แต่ประการใด

ขณะเดียวกัน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดบทนิยามความหมายของถ้อยคำสำคัญที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง” เอาไว้เช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาคือ ไม่มีขอบเขตอย่างชัดเจนว่า การกระทำในลักษณะใด จึงจะถือว่า เป็นการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง จนนำไปสู่เงื่อนไขในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ให้อำนาจในการจัดให้มีการประชุมร่วมกับองค์กรอิสระอื่นเพื่อมีมติระงับยับยั้งโครงการใดๆ ที่มาจากการหาเสียงที่พรรคการเมืองซึ่งเป็นรัฐบาลนำมาดำเนินโครงการได้

เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์กรอิสระเกินกว่าหน้าที่และอำนาจของตนตามปกติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบเป็นการแทรกแซงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายการบริหารประเทศ การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและมีขอบเขตที่ชัดเจน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการกำหนดความหมายของ “การกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 4 หมายความว่า “การดำเนินโครงการใดๆ ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การคลังที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยได้รับการแจ้งเตือนจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 ครั้ง” ทั้งนี้เป็นการนำข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาโครงการรับจำนำข้าวอันเป็นที่มาของการบัญญัติอำนาจหน้าที่พิเศษขององค์กรอิสระตาม มาตรา 245 รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาใช้เป็นแนวทาง

ปัญหาประการที่สองปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ อันเกิดจากการกระทำของรัฐที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง

อย่างไรก็ตาม รัฐบาล ซึ่งเข้าไปมีอำนาจการบริหารประเทศ มีหน้าที่ดำเนินการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปในการทำกิจกรรมในเรื่องต่างๆ ตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน ดังนั้นการนำนโยบายที่ได้หาเสียงเอาไว้มาดำเนินการจึงถือเป็นความชอบธรรมของนโยบายและเป็นไปตามสัญญาระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองดังกล่าว

ปัญหาคือ การให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการยับยั้งการใช้จ่ายเงินเชิงนโยบายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อป้องกันความเสียหายจากนโยบายประชานิยมนั้น เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแทรกแซงการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารประเทศมีความเหมาะสมหรือไม่ เพราะอำนาจดังกล่าวส่งผลทำให้รัฐไม่อาจดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่พรรคการเมืองได้หาเสียงไว้กับประชาชน และที่แถลงนโยบายดังกล่าวต่อรัฐสภาอันเป็นวิถีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

ในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามหลักความโปร่งใสทางการคลัง รัฐบาลควรมีการบริหารเงินงบประมาณอย่างโปร่งใส มีขั้นตอนตรวจสอบการทำงานอย่างชัดเจน โดยการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั้น สามารถแบ่งช่วงเวลาของการตรวจสอบออกเป็น 2 ช่วง คือช่วงก่อนการใช้งบประมาณ โดยกำหนดหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้ยื่นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการตั้งคณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ ติดตามและประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

ส่วนการตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ ดังเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยยึดหลักความถูกต้อง ความเป็นธรรมและหลักความเสมอภาค ซึ่งมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้อำนาจ

ระงับยับยั้งโครงการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงเอาไว้ แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ ซึ่งได้วางหลักพื้นฐานสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้แต่ละประเทศนำหลักการพื้นฐานนี้ไปปรับปรุงกระบวนการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาประเทศ ผู้ศึกษาจึงไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการระงับยับยั้งโครงการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นี้ จึงขอเสนอให้จำกัดขอบเขตอำนาจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้อำนาจเฉพาะการตรวจสอบการเงิน ตรวจสอบการปฏิบัติงาน และตรวจสอบประสิทธิภาพของโครงการ เท่านั้น และในกรณีที่พบการดำเนินโครงการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรมีอำนาจในการประชุมร่วมกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อยุติการทุจริตต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น เพื่อให้เรื่องดังกล่าวเข้าสู่การตรวจสอบในลักษณะของการตรวจสอบในลักษณะของการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาต่อไป

ส่วนในเรื่องผลการตรวจสอบควรมีการเปิดเผยต่อประชาชนให้รับทราบ ตามตามแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นข้อมูลของประชาชน ในการรับทราบถึงผลการดำเนินนโยบายหากมีความเสียหายเกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจที่จะเลือกพรรคการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งหากกรรมการขององค์กรอิสระทั้งสามแห่ง มีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบที่เสนอโดยผู้ว่าตรวจเงินแผ่นดิน ว่าการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐอาจไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน โดยกำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงนามในหนังสือร่วมกันเพื่อแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้มีผลเป็นการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ไม่มีความเหมาะสม เพราะเกินขอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่สมควรมีหน้าที่และอำนาจเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีหน้าที่และอำนาจกระทำการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับการ

ออกเสียงประชามติหรือการเลือกตั้งในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการทุจริตการเลือกตั้งเท่านั้น

เมื่อทำการศึกษาเจตนารมณ์ของการมีคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่หลักเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนของปวงชนเข้ามาทำหน้าที่ในการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรหนึ่งในสามองค์กรหลัก มิได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่สามารถใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารแต่ประการใด

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยบัญญัติให้อำนาจองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพียง 2 องค์กรเท่านั้น ที่ควรเป็นองค์กรตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวเท่านั้น โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาในแง่ของการใช้เงินแผ่นดินว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและมีประสิทธิภาพหรือไม่ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาในแง่ว่า มีการทุจริตประพฤติมิชอบในการดำเนินโครงการ ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เข้าไปแทรกแซงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและจำกัดอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นเพียงอำนาจการตรวจสอบและเสนอแนะเท่านั้น

สำหรับปัญหาประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการสั่งลงโทษทางปกครอง

เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าการกระทำความผิด ตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินหรือตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งไปยังผู้รับตรวจให้ดำเนินการสองประการคือ จัดให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ และลงโทษทางวินัยแก่ผู้กระทำความผิด แต่หากผู้รับตรวจไม่ยินยอมดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด ผู้ว่าการอาจเสนอมายังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นผู้ใช้อำนาจลงโทษทางปกครอง โดยแบ่งเป็น 2 กรณีคือการลงโทษหน่วยรับตรวจที่ไม่ปฏิบัติตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งผู้รับตรวจไม่ลงโทษตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัญหาคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สมควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษทางปกครองดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการ

ใช้เงินแผ่นดิน หากกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการลงโทษทางปกครองด้วย จะไปก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจหรือไม่

การกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหามีมาตั้งแต่อดีตที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เพียงการแจ้งเตือนเท่านั้น ส่งผลให้ผู้รับตรวจจำนวนมาก จึงไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้อาจมีความเป็นไปได้ 2 กรณีคือ กรณีการเพิกเฉยสั่งลงโทษผู้ได้บังคับบัญชาของตนเอง เพราะมีสาเหตุมาจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ผู้บังคับบัญชามีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาด้วย และกรณีไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเพิกเฉยไม่ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาตามผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 แล้ว มิได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งลงโทษทางปกครองตามการเสนอของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เป็นการพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดได้กระทำความผิดจริงตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษตามหลักกฎหมายปกครอง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีการพิจารณาว่าจะรับเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังตามการเสนอของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ และหากที่ประชุมของคณะกรรมการมีมติรับเรื่องไว้พิจารณาและแจ้งข้อกล่าวหาที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มาชี้แจงข้อกล่าวหาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อพิสูจน์ ยืนยัน หักล้าง หรือแก้ข้อกล่าวหาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ในกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาให้มีคำวินิจฉัยยุติเรื่อง แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีคำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า นอกจากการกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจตามการพิจารณาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตาม มาตรา 96 แล้ว ในทำนองเดียวกัน ควรกำหนดให้ผู้รับตรวจมีสิทธิที่จะคัดค้านผลการพิจารณาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเป็นฝ่ายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้พิจารณาผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ทั้งนี้ หากมีการกำหนดสิทธิดังกล่าวขึ้น ก็จะเป็นแนวทางที่จะทำให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจเร็วขึ้น และจะเป็นเกิดกระบวนการที่เป็นธรรมในการพิจารณา วินิจฉัยความผิดต่อผู้รับตรวจจากการถูกกล่าวหาโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมากขึ้นด้วย โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งลงโทษ

หรือให้ข้อกล่าวหาเป็นอันยุติ โดยไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการ

เอกสารอ้างอิง

นนทพล นิมสุวรรณ. หนังสือครบรอบ 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2538.

นภคล เสงเจริญ. กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 4 ศาลรัฐธรรมนูญ

กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในโอกาสการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ 7

ปี. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2548.

บรรเจิด สิงคนดี. “การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชน.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ พี เพรส, 2545.

พลตล ศักดิ์โสภณกุล. วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศ

ไทย. กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิชย์ จำกัด, 2547.

ภูมิ โชคเหมาะ. กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ (LW 404). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2541.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการตรวจ

เงินแผ่นดิน, 2550.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. สืบสานงานตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดิน, 2542.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. “ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน : Lima Declaration of

Guidelines on Auditing Precepts.” หนังสือครบรอบ 72 ปี สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน.

กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารสรุปการสัมมนา เรื่อง “การเข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การ

ปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย” ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2536 ณ ห้องวิภาวดี

บอลรูม บี โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพฯ จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2536.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สารสังเขป ประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทผู้ดูแลความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม.
กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.