

ปัญหามาตรการการบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561¹

ธานินทร์ อินทวงศ์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหามาตรการการบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ ทฤษฎี แนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ความเป็นมา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส ทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงปัญหาและแนวทางเพื่อนำไปกำหนดข้อปฏิบัติหรือมาตรการเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังมีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามมาตรา 96 ประกอบมาตรา 95 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งปัจจุบัน กรณีหากผู้รับตรวจได้ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี ตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งแล้วนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้นั้นกรณีไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษ เนื่องจากวัตถุประสงค์การลงโทษระหว่างวินัยการเงินการคลังของรัฐกับวินัยข้าราชการพลเรือนมีความแตกต่างกัน ประกอบกับไม่เป็นไปตามหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายขององค์กรตรวจสอบสูงสุด (INTOSAI-P 50 Principles of jurisdictional activities of SAIs)

2. การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งโทษทางปกครองทั้ง 3 ประเภท ที่บัญญัติไว้นั้น มิได้ระบุรายละเอียดว่าโทษดังกล่าวมีลักษณะและการบังคับโทษแก่ผู้กระทำความผิดไว้ จึงเกิดความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้โทษได้

3. เหตุยกเว้นโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 100 นั้น ในทางปฏิบัติพบว่า การฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐหลาย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหามาตรการการบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กรณี เกิดจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่เจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาไม่กล้าโต้แย้งหรือทักท้วงคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเกิดความเกรงกลัวตำแหน่งหรืออิทธิพลของผู้บังคับบัญชาจึงไม่มีความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชา

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการการบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามมาตรา 96 ประกอบมาตรา 95 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า คือ

1.1 ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 96 โดยเพิ่มวรรคสาม ดังนี้ “การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นเหตุให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจนั้นได้”

1.2 กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” โดยกำหนดหลักวิธีพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่สำคัญ ตั้งแต่ขั้นตอนการเสนอเรื่องจนถึงการบังคับตามคำวินิจฉัยไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง

2. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ควรต้องมีการจำกัดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ถึงตุลาการนั้นให้มีความเหมาะสมและยุติธรรมตามสมควรเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

กรณีโทษภาคทัณฑ์นั้น เห็นว่า ไม่ควรนำมากำหนดเป็นโทษที่ผู้กระทำผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจะได้รับ เนื่องจากการลงโทษภาคทัณฑ์นั้นไม่มีผลกระทบหรือน้อยมากต่อบุคคลผู้กระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ กรณีไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มุ่งประสงค์มิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ

ส่วนโทษจำคุกโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เห็นว่า ไม่ควรนำมากำหนดเป็นโทษที่ผู้กระทำผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐจะได้รับ เพราะเห็นว่าโทษดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยมาก

สำหรับโทษปรับทางปกครอง เห็นว่า ควรกำหนดโทษดังกล่าวเป็นโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดโทษไว้ให้แน่นอน โดยเสนอแนะให้มีการกำหนดโทษปรับเป็น 3 ลำดับชั้น โดยโทษชั้นที่ 1 เป็นกรณีที่ไม่เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือเกิดความเสียหายจำนวนเล็กน้อย ต้องรับโทษปรับตั้งแต่ 4,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำผิดจำนวน 3 เดือน โทษชั้นที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐทั่วไป ต้องรับโทษปรับตั้งแต่ 7,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำผิดจำนวน 6 เดือน และโทษชั้นที่ 3 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก ต้องรับโทษ

ปรับตั้งแต่ 10,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำผิดจำนวน 12 เดือน เป็นไปตามเจตนารมณ์
การลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

3. ปัญหาเหตุยกเว้นโทษทางปกครอง ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 100
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้ผู้รับตรวจ
หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้รับยกเว้นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกำหนดให้เพิ่มโทษ
แก่ผู้บังคับบัญชาที่สั่งการนั้น

เอกสารอ้างอิง

ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์-
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. วินัยทางงบประมาณและการคลัง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

ประยูร กาญจนกุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและ
การคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปี 2546–2549. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552.