

ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

Enforcement Problem the Organic Act of the State Fund Inspection B.E.2542

ชญานิน แจ่มกระจ่าง¹

Chayanin jangkajang

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เนื่องจากเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่สามารถดำเนินการบังคับกับหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ตามมาตรา 44 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ จากการศึกษาพบว่า ประการแรก ตามมาตรา 44 เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบพบความผิดทางวินัย และความผิดทางละเมิด หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง ซึ่งผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจอาจไม่สอดคล้องกับผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามผลที่ได้ตรวจสอบจึงเห็นควรให้หน่วยรับตรวจถือผลการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นแนวทางในการลงโทษโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง ประการที่สอง ตามมาตรา 46 เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่าเป็นความผิดทางอาญา คณะกรรมการต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และหากปรากฏว่าเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งทำให้การดำเนินการเกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้า ประการที่สาม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่อนุญาตให้นำนายความหรือผู้ที่ไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นการลดอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนควรกำหนดให้นำนายความหรือผู้ที่ไว้วางใจเข้าร่วมในการสอบถ้อยคำด้วย

คำสำคัญ: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน, ความผิดทางวินัย, ความผิดทางอาญา, ความผิดทางละเมิด

¹ นิติศาสตรบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติการ, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.



Abstract

This research study focuses on legal problems with the enforcement of the Acts attached to the Constitution on the National Audit, B.E. 2542 (1999). It is found that section 44 and 46 of the law cannot be enforced in the government sector. The study shows that, firstly, according to section 44, when the Auditor General Committee informs a government department that a disciplinary offence or a tort has been found, the department appoints its own panel to investigate the matter again, which means that, if the investigation result is not consistent with the findings provided by the Office of Auditor General, the Office of Auditor General has no authority to use its findings as a ground for prosecution. It is proposed that the government sector should use the audit result by the Office of Auditor General as a guideline for prosecution without having to appoint its own investigation panel. Secondly, under section 46, when the Auditor General Committee has found that there is a criminal offence, the committee must report to a police investigator to press charges. However, if it appears that the offence involves government duties and officials, the investigator has to pass the case on to the National Anti-Corruption Commission, which causes double handling and delay in the prosecution process. Thirdly, the Office of Auditor General does not allow a lawyer or a trusted person to participate in a verbal interrogation with an audit officer, which violates basic human rights. It is recommended that a lawyer or a trusted person should be allowed to be present during the interrogation

Keywords: The Acts Attached to the Constitution on the National Audit, a Disciplinary Offence, a Criminal Offence, a Tort

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งต่อระบบการควบคุมการบริหารงานด้านการเงินการคลังของรัฐซึ่งในการตรวจสอบจะต้องยึดหลักความจำเป็น ประโยชน์สาธารณะและหลักการควบคุมการตรวจสอบที่ดี โดยมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดของประเทศ ด้วยเหตุนี้ นานาประเทศจึงเห็นความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดขึ้นรวมถึงมาตรการป้องกันและการทุจริตประพฤติมิชอบ

ในการควบคุมการและตรวจสอบการใช้จ่ายและบริหารเงินงบประมาณแผ่นดิน องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนการบริหารและควบคุมงบประมาณภายหลังสิ้นปีงบประมาณ ในลักษณะตรวจสอบหลังการจ่ายภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยงบประมาณการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อบังคับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. 2549 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 ข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ พ.ศ. 2546

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะมีบัญญัติกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรอื่น ทำให้องค์กรอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องถือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกิดการหลบเลี่ยงความผิดและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยมิชอบอย่างออกนอกไม่เกรงกลัวต่อโทษซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารงานแผ่นดินอย่างมาก

ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในปัจจุบัน ไม่มีอำนาจในการปกป้องเจ้าหน้าที่ ไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิด ไม่มีอำนาจในการสั่งฟ้องด้วยตนเอง ไม่มีอำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปราม ไม่สามารถนำคดีเข้าสู่ระบบการพิพากษา ปลดปล่อยให้คดีหมดยุคความและไม่สามารถดำเนินการเอาคนผิดมาลงโทษได้ทำให้เจ้าของประเทศ หรือประชาชน ไม่มีความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารประเทศของรัฐบาล ไม่สามารถให้คำปรึกษา กับเจ้าของประเทศ เพราะไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลหลังการตรวจสอบค้นพบว่ามีการทุจริต เหตุใดพบการทุจริตแล้วแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดแล้วเรื่องเงียบหายไป รวมถึงไม่สามารถแนะนำการแก้ไขปัญหา เนื่องจากคำวินิจฉัย หรือคำแนะนำไม่ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงาน

ต้นสังกัดเพราะตัวบทกฎหมายไม่ได้ระบุให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันต่อองค์กรอื่น และในการปฏิบัติงานตรวจสอบ กรณีการตรวจสอบสืบสวนนั้นไม่มีหลักในการคุ้มครองสิทธิซึ่งเห็นว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง โดยผู้ที่ถูกตรวจสอบ หรือผู้ที่ถูกเรียกให้มาเป็นพยาน ในการให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นไม่อนุญาตให้มีการนำพยานความหรือผู้ให้ความช่วยเหลือเข้ามาร่วมรับฟังการสอบถ้อยคำ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังกล่าวอย่างยิ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 2) เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจเงินแผ่นดินของไทยและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 4) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 5) เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมมาให้เป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นั้นขาดมาตรการในการบังคับกับหน่วยรับตรวจในการลงโทษทางวินัย ละเมิด และทางอาญาเนื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้นได้ให้อำนาจเพียงการชี้มูลความผิดแต่ไม่ได้ให้อำนาจในการบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดเรื่องการมีพยานความหรือที่ปรึกษาในการเข้ามาร่วมในการสอบถ้อยคำด้วยซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิของผู้ที่มาให้ถ้อยคำในฐานะผู้ถูกชี้มูลหรือผู้ให้ถ้อยคำในฐานะพยาน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทย และระบบการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวน พ.ศ. 2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาโดยอาศัยการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาข้อมูลจากตำราทางกฎหมาย ประวัติศาสตร์ และสังคมวิทยา รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ความเห็นของนักกฎหมาย บทสัมภาษณ์ ข้อมูลเอกสารทางอินเทอร์เน็ต เอกสารราชการ ตลอดจนแนวคำพิพากษาของศาล โดยนำความรู้ที่ได้มารวบรวมและวิเคราะห์เปรียบเทียบในแง่มุมบริบทด้านต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการใช้และตีความเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือแนวทางแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 2) ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจเงินแผ่นดินของไทยและต่างประเทศ
- 3) ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 4) ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- 5) ทำให้ทราบข้อเสนอแนะมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

2. แนวคิด และทฤษฎีของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจเงินแผ่นดินไทยและต่างประเทศ

การใช้อำนาจรัฐที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชน คือการใช้จ่ายและบริหารงบประมาณของแผ่นดิน เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องยึดหลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะและต้องมีหลักการควบคุมตรวจสอบที่ดี โดยมีองค์กรที่มีความอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบในบทนี้จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจสอบแผ่นดิน

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

โดยที่รัฐเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถดำเนินการใดได้ด้วยตนเอง การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำผ่านบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้นเพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐซึ่งการกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดาอาจกระทำโดยมีเจตนาทุจริตหรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ของกฎหมายหรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ เพื่อประโยชน์ของตน หรือกลุ่มของตน² กรณีจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.1.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และหลักนิติรัฐ (Etat de Droit) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของนิติรัฐ

“นิติรัฐ” หมายถึง รัฐที่ยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนานาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเพณีนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่มีคุณค่าสูงสุด³

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจัดองค์กรซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบนิติรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการมีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกันและเป็นอิสระจากกันโดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Checks and balances) กลไกดังกล่าวจึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรรัฐในระบบประชาธิปไตย เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง ใช้อำนาจรัฐ เพื่อป้องกันมิให้เกิดมีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบและเพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ผู้เขียนยังเห็นว่าการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารประเทศอย่างมาก โดยนำทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินคือนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ แม้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมิได้เป็นองค์กรซึ่งอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐแล้วรายงานต่อสภา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความยึดโยงและเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทั้งสามคือ ตรวจสอบการใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร รายงานการตรวจสอบต่อสภาฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อตรวจสอบพบการกระทำที่ทุจริตส่งให้ตำรวจเพื่อดำเนินคดีในศาล

² บรรเจิด สิงคนิต, (2545), “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชน*, สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2558, จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1083

³ สมยศ เชื้อไทย, (2553), *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 80.

2.1.2 หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ลักษณะการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การควบคุมแบบป้องกัน หรือการควบคุมก่อนการดำเนินการ คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือการกระทำการใดๆ อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้ มี 3 ประเภทย่อย คือ (1) การควบคุมโดยการปรึกษาหารือองค์กรที่ปรึกษา (2) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (3) การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2) การควบคุมแบบแก้ไข หรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ คือ การควบคุมภายในได้แก่การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น และการควบคุมภายนอกได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยศาล⁴

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

การควบคุมและตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็น เพราะเงินแผ่นดินนั้นได้มาจากภาษีอากรของประชาชนทั่วประเทศและเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารนำมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศ การใช้จ่ายเงินและบริหารทรัพยากรของแผ่นดินจึงต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น ประโยชน์สาธารณะ ประสิทธิภาพประสิทธิผล ความประหยัดคุ้มค่า โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เช่น ให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายดังกล่าว โดยมีทฤษฎีที่สำคัญต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

2.2.1 ทฤษฎีการคลังและการงบประมาณ

ทฤษฎีการคลังและการงบประมาณเป็นเรื่องการบริหารงบประมาณและการคลังของประเทศซึ่งจะต้องภายใต้กฎหมาย กฎ และระเบียบต่างๆ เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินภาษีอากรที่เรียกเก็บจากประชาชน ถือว่าเป็นที่มาของเงินงบประมาณแผ่นดิน เมื่อเรียกเก็บจากประชาชน ถือว่าเป็นที่มาของเงินงบประมาณแผ่นดิน เมื่อเรียกเก็บภาษีมาแล้วจะต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดินทั้งหมดตามหลักการคลัง เว้นแต่กฎหมายจะอนุญาตให้ไม่ต้องนำส่งคลังและเงินที่นำส่งคลังแล้วจะนำไปใช้จ่ายได้เมื่อกฎหมายให้อำนาจ หลักการคลังเบื้องต้นได้แก่ การเรียกเก็บเงินภาษีอากรจากประชาชน และการนำเงินนั้นไปใช้จ่ายต้องกระทำโดยอำนาจของกฎหมาย จากเหตุผลที่ว่ารัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁵ เพื่อเป็นการควบคุมความถูกต้องของการใช้จ่ายของรัฐ

⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, (2555), กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน), 447.

⁵ เนตรพราย ตั้งขจรศักดิ์, (2538), "บทบาทโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 8.



2.2.2 หลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะ

ในการบริหารการคลังสาธารณะของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั้น รัฐบาลพึงตัดสินใจประกอบกิจกรรมต่างๆ โดยใช้เหตุผลเป็นประการสำคัญ หลักการพื้นฐานที่รัฐบาลพึงยึดถือประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย คือ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่⁶ หรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

2.3 แนวคิดขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศ

2.3.1 แนวคิดขององค์การตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น

1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารงานในรัฐในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค แต่จะมีราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นแต่เดิมมานั้น หน่วยงานที่ดูแลท้องถิ่นคือกระทรวงมหาดไทย บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นญี่ปุ่นยังมีโครงสร้างการจัดการค่อนข้างรวมศูนย์อยู่ที่เมืองหลวงท้องถิ่นยังไม่มีอิสระและเป็นตัวของตัวเองอย่างแท้จริง โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นจะอยู่ในการบริหารงานกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน 1 คน⁷ และกรรมการ อีกจำนวน 2 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา⁸ และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์⁹ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี โดยจะดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ ไม่ได้¹⁰ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งโดยการครบวาระแล้ว กรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์¹¹ หรืออาจพ้นจากตำแหน่งโดยการลงมติตัดสินร่วมกันของคณะกรรมการคนอื่นว่าให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา¹²

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่จำกัดบทบาทเฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่งานสั่งการทางบริหาร¹³ เช่น วางนโยบายการตรวจสอบขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดมาตรฐาน

⁶ วิวัฒน์ เอี่ยมไพบวัน, (2535), “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 1-8, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), 9.

⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 3,4.

⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 4(1).

⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 4(4).

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 5(1).

¹¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 5(3).

¹² พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 6.

¹³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 11.

หรือกำหนดระเบียบ หรือยกเลิกระเบียบและข้อบัญญัติต่างๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษากรณีที่ต้องการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่ามีกระทำการที่ผิดกฎหมาย รับรองบัญชีรับจ่ายของรัฐและวินิจฉัยชี้ขาดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รายงานผลการตรวจสอบประจำปี เป็นต้น¹⁴

2) สำนักบริหารทั่วไป

สำนักบริหารทั่วไป (General Executive Bureau) เป็นหน่วยงานฝ่ายบริหารการตรวจสอบ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่บริหารงานสำนักงานต่างๆ¹⁵ และมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยเหลือ หรือปฏิบัติราชการแทนในกรณีที่เลขาธิการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้¹⁶ โดยสำนักบริหารทั่วไปประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการ (Secretarial) จำนวน 1 สำนัก และสำนักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ (Bureau) จำนวน 5 สำนัก¹⁷ สำนักที่ 5 (5th Bureau) มีขอบเขตการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการสื่อสาร ไปรษณีย์ การค้าและอุตสาหกรรม พลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ การรถไฟ

ในแต่ละสำนักงานจะมีผู้อำนวยการสำนักเป็นหัวหน้าสำนัก¹⁸ และมีการจัดหน่วยงานแยกย่อยลงไปเป็นแผนกต่างๆ เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการตรวจสอบ ซึ่งในแต่ละสำนักหรือแผนกก็จะมีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรียกว่า ผู้ตรวจสอบ (Auditor) และผู้ช่วยผู้ตรวจสอบ (Assistant Auditor)

ผู้เขียนเห็นว่า การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นและการตรวจเงินแผ่นดินของไทย มีระบบที่คล้ายคลึงกันในด้านกาจัดการองค์กร 2 ประการกล่าวคือ 1.คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 2.สำนักบริหารทั่วไป โดยของไทยเรียกว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน สำนักบริหารทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคล หรือจะเรียกว่าหน่วยงานธุรการ ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานหรือกำหนดระเบียบหรือยกเลิกระเบียบและข้อบัญญัติต่างๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษากรณีที่ต้องการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่ามีกระทำการที่ผิดกฎหมาย ส่วนที่แตกต่างกันคือ การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นนั้นจะไม่มี ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังเช่นการตรวจเงินแผ่นดินของไทย

¹⁴ ปิยพร อุปพงษ์, (2554), “ปัญหาการจัดการองค์กรและการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 70-71.

¹⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 15(1).

¹⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 15(2).

¹⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 12(2).

¹⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น พ.ศ.2490, มาตรา 16(1).

2.3.2 แนวคิดการตรวจเงินแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลีย

เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในระดับเครือรัฐออสเตรเลียนั้น ได้กำหนดให้ Auditor - General มีหน้าที่หลักในการรายงานรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐภายใต้การดำเนินการตรวจสอบ Financial Statement และ Performance Audit เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพภายในให้แก่หน่วยงานภาครัฐ¹⁹

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลียนเป็นหน่วยงานตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่มุ่งไปที่การตรวจสอบควบคุมประสิทธิภาพการปฏิบัติงานหน่วยงานมากกว่า การตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการปฏิบัติงาน การปรับระบบบัญชีและระบบงบประมาณเป็นแบบ accrual budgeting – accounting ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการตรวจสอบประสิทธิภาพและผลผลิตของการปฏิบัติงานของหน่วยราชการและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐเพื่อสอดคล้องกับระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบใหม่ด้วย ดังนั้นในปี 2540 จึงได้มีการตรา Auditor – General Act 1997 ขึ้นโดยแก้ไขปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติให้กว้างขวางและมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ทั้งในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวที่ยังกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติเป็นหน่วยงานตรวจสอบอิสระของรัฐสภาในการที่จะต้องทำรายงานผลการตรวจสอบประจำปีเสนอต่อรัฐสภาด้วย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลียนในปัจจุบันจึงทำหน้าที่ตรวจสอบทั้งสองด้านไปพร้อมกัน คือทั้งการตรวจสอบความถูกต้องทางบัญชีในการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการทั้งหลายตามขอบเขตภารกิจเดิมและทั้งประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน (Performance Audit) สำหรับโครงการหรือการปฏิบัติงานต่างๆ หรือตรวจสอบสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินภารกิจตามนโยบายบางประการของรัฐบาลด้วยอาทิเช่น การตรวจสอบเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินงานบางประการของราชการเปรียบเทียบกับต้นทุนการซื้อบริการดังกล่าวจากภาคเอกชน (ซึ่งอาจจะนำไปสู่การพิจารณายุบหน่วยงานหรือยกเลิกการดำเนินภารกิจดังกล่าวโดยราชการไปเสียและให้ซื้อบริการนั้นๆ จากเอกชนแทน) เป็นต้น ในระดับมลรัฐ แต่ละมลรัฐก็จะมีการตรากฎหมายจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของแต่ละมลรัฐเพื่อการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของมลรัฐเอง โดยไม่เกี่ยวกับการบริหารงานหรือการตรวจสอบของเครือรัฐแต่อย่างใด²⁰

¹⁹ Australia National Office, The Auditor-General Annual Report 2004-2005, Retrieved March 15, 2015, <http://www.anao.gov.au>

²⁰ สุรพล สิงห์ไกรพจน์, (2542), การปฏิรูประบบราชการของประเทศออสเตรเลีย, สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2558, จาก http://www.moj.go.th/upload/mini_110_download/.../1016_4317.doc

การตรวจเงินแผ่นดินในระดับเครือรัฐออสเตรเลียรับหลักการดังกล่าวไว้ใน Auditor-General Act 1997 ที่กำหนดให้ Auditor-General เป็นข้าราชการอิสระของรัฐสภา²¹ ซึ่งทำให้ Auditor-General มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารแต่การอยู่ในภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จากการศึกษาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในระดับเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่า Australian National Audit Office มีหน้าที่หลักตามที่ Auditor-General Act 1997 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้เท่านั้น โดยโครงสร้างองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินในระดับเครือรัฐออสเตรเลียในปัจจุบัน ประกอบด้วย Auditor-General ที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการงานสูงสุด โดยมีหน้าที่ทางด้านการบริหารงานภายใน และการตรวจสอบหลักของหน่วยงานการวางแผนนโยบายและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีสำนักงานทำหน้าที่ช่วยเหลือ Auditor-General ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์กรภายในของการตรวจเงินแผ่นดินในระดับเครือรัฐออสเตรเลียในปัจจุบันนี้ ได้กำหนดให้มีตำแหน่ง Auditor-General เป็นเพียงคนเดียวเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในองค์กร เนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้ว Auditor-General มีอำนาจหน้าที่ทั้งการบริหารงาน ดำเนินการตรวจสอบ และรายงานการตรวจสอบต่อสภา แต่ Australian National Audit Office ไม่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหรือหน้าที่อื่นๆ คงมีหน้าที่เพียงช่วยเหลือ Auditor-General ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น โดย Auditor-General Act 1997 ได้กำหนดให้มีตำแหน่ง Auditor-General แห่งเครือรัฐเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยราชการและองค์กรอื่นๆ และให้ Auditor-General เป็นเจ้าหน้าที่อิสระของรัฐสภา และมีสิทธิในการให้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ในการดำเนินและการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานใดๆ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะ²²

ผู้เขียนเห็นว่า การตรวจเงินแผ่นดินของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นเมื่อพิจารณาจากระบบการปกครองที่มีความแตกต่างจากประเทศไทย เนื่องด้วยสาเหตุหลักคือ ระบบสหพันธรัฐทำให้เครือรัฐออสเตรเลียมีการตรวจเงินแผ่นดินที่มีทั้งระดับเครือรัฐ และในระดับมลรัฐ กล่าวคือ เครือรัฐออสเตรเลียมี Australian National Audit Office หรือเรียกว่าสำนักงานการตรวจเงินแห่งชาติออสเตรเลีย และในระดับมลรัฐก็มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของแต่ละรัฐเองด้วย โดยผู้บริหารสูงสุดคือ ตำแหน่ง Auditor-General โดยอยู่ภายใต้ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของไทยนั้นเป็นองค์กรอิสระ แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องรายงานการผลการตรวจสอบต่อสภาซึ่งคือฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน จะเห็นได้ว่าในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว สำนักงาน

²¹ Auditor-General Act, (1997) ,section 8, Independence of the Auditor-General(1) , the Auditor – General is an independent officer of the Parliament.

²² สมกมล แดงทองดี, (2550), “ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจเงินแผ่นดินประเทศออสเตรเลีย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 104-105.

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของออสเตรเลียต่างก็ยังมีติดโยงอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติเช่นกัน เพียงแต่ต่างกันในแง่ของระบบการปกครองเท่านั้น

3. มาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 ได้บัญญัติให้การกระทำของคณะกรรมการตรวจตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ส่วนรายละเอียดต่างๆ ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดว่าอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด รวมทั้ง การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการ²³

และหลักการดังกล่าวได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²⁴ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเพิ่มขึ้น คือ อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการเงินและการคลังและการงบประมาณ และให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง²⁵

3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

การตรวจสอบและพิจารณาวินิจฉัย เพื่อแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน²⁶ โดยกำหนดให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหลังจากได้พิจารณาผลการตรวจสอบและวินิจฉัยหรือชี้มูลความผิดแล้ว มีดังต่อไปนี้

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 333.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 252, 254.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 253.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542. มาตรา 43, 44, 45, 46.

3.2.1 แจ้งผลการตรวจสอบ ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งหน่วยรับตรวจ เพื่อให้ชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่อง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ตามควรแก่กรณี และแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ เพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนแก่ผู้รับตรวจซึ่งไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติ และจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ เพื่อพิจารณา ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการดังกล่าวมาแล้ว โดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจ และเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบ ตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มิข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี²⁷

3.2.2 กรณีที่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณีทราบ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็น ให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติ²⁸

3.2.3 กรณีที่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและต้องแจ้งผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี เพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการ หรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 44.

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 45.

การดำเนินคดีดังกล่าวนี้ ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่งดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายใน 90 วัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัดผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการดังกล่าวข้างต้นภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี²⁹

3.2.4 ติดตามผลการดำเนินการ หน่วยรับตรวจต้องแจ้งผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้

- 1) ภายใน 60 วัน เว้นแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดเป็นอย่างอื่น³⁰
- 2) ภายในเวลาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด³¹
- 3) ภายในทุก 90 วัน³²

3.2.5 รายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

เมื่อมีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการได้ เมื่อหน่วยรับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือ ผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งภายในเวลาอันควร หากผู้รับตรวจ หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจละเลยไม่ดำเนินการ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย³³

4. สรุปปัญหาและอุปสรรคในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

การตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญและจำเป็นต่อระบบการควบคุมการบริหารด้านการเงินในภาครัฐ ในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่าและประหยัด รวมทั้งเป็นการป้องกันและแก้ไขการกระทำที่บกพร่อง ทุจริต หรือประพฤติมิชอบซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องมีความอิสระและเป็นกลางโดย ผู้เขียนได้วิเคราะห์หลักการ

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 46.

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 44.

³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 45.

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 46.

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 63.

ดังกล่าวรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ดังต่อไปนี้

4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 44

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่แล้ว ปรากฏมีข้อบกพร่องเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งรับผิดชอบตามควรแก่กรณีและให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งการพบข้อบกพร่องเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหน่วยรับตรวจกำหนดนั้นการไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการนั้นเมื่อเกิดการกระทำผิดทางวินัยและการกระทำผิดทางละเมิด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งให้หน่วยงานแก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการทางกฎหมายแต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ

4.1.1 กรณีพบการกระทำผิดทางวินัย

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล หรือระเบียบว่าด้วยวินัยสำหรับข้าราชการ พนักงานของรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนใหญ่จะบัญญัติสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในเรื่องของวินัยและการดำเนินการทางวินัย ดังนั้น ในการศึกษานี้จึงพิจารณาจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้บัญญัติข้อห้ามและข้อปฏิบัติของข้าราชการ วินัยและการรักษาวินัยและการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการที่ฝ่าฝืนไว้ ซึ่งครอบคลุมถึงการกระทำอันเป็นการทุจริตหรือประพฤติมิชอบด้วยกฎหมายด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องนำรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาให้เป็นหลักในการสอบสวน และหากมีความเห็นแย้งกับมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในสำนวนการสอบสวน ดังนั้น จากกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าผู้ที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยจึงมีความเห็นแตกต่างจากมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ซึ่งหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่ามีความไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเพียงแจ้งให้หน่วยรับตรวจพิจารณาทบทวนความเห็นซึ่งหน่วยรับตรวจสามารถยืนยันความเห็นเดิมได้ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เขียนยังเห็นว่าการตรวจสอบและแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจกระทำตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนดให้ปฏิบัตินั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง หรืออาจกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย



กรณีในเรื่องความโปร่งใส ความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ที่มีอำนาจดำเนินการโดยทั่วไป กฎหมาย หรือระเบียบว่าด้วยวินัยจะกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยและพิจารณาทางโทษ และให้มีอำนาจดุลพินิจหลายประการ เช่น หากเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงจะสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือไม่ก็ได้ การสั่งให้ยุติเรื่องได้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น จนกระทั่งคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนและเสนอความเห็นแล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมีมาจากการแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลางของคณะกรรมการ

การลงโทษขาดประสิทธิภาพ การดำเนินการทางวินัยโดยผู้บังคับบัญชามักไม่ได้ผลจริงในทางปฏิบัติเนื่องจากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลโดยตรง ย่อมมีความเห็นอกเห็นใจผู้ใต้บังคับบัญชาของตน หรืออาจมีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเพื่อรักษาภาพพจน์ของหน่วยงาน แม้จะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวน เช่น คณะอนุกรรมการสามัญในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ) ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่ก็ตาม แต่จะต้องส่งเรื่องไปเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้น หากมีการช่วยเหลือกันโดยสั่งยุติเรื่องหรือลงความเห็นว่าการกรณีไม่มีมูล หรือกรณีมีมูลแต่เป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ก็ไม่ต้องส่งเรื่องให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ผู้เขียนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวนี้ขัดกับหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และการใช้ดุลพินิจของการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนมาก เนื่องจากมีปัจจัยหลายอย่างในเรื่องที่ต้องประกอบการใช้ดุลพินิจตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้นไม่สามารถนำไปใช้กับหน่วยรับตรวจคือหน่วยงานราชการและท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นเรื่องเฉพาะตนโดยแท้ ผู้เขียนเห็นว่าแม้การลงโทษทางวินัยจะเป็นการลงโทษของหน่วยงานนั้นๆ โดยตรงเป็นเรื่องการบังคับบัญชาก็ตามแต่เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบและแสดงความเห็นให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี ก็น่าจะมีอำนาจในกำหนดให้หน่วยงานปฏิบัติตามความเห็น หรือมติของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ ผู้เขียนขอเทียบเคียงกับมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกำหนดว่ากรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดทางวินัย ให้ประธานส่งรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือรายงาน

และเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา³⁴

4.1.2 กรณีพบการกระทำผิดทางละเมิด

กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาพิจารณาคือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีเมื่อเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐใดไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแห่งนั้นเป็นผู้ทำ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเป็นผู้ทำจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งผู้บังคับบัญชา จนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น และให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการตามระเบียบนี้ เป็นการดำเนินงานเพื่อให้ทราบว่าการกระทำละเมิดหรือไม่ มีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบใช้ดุลยพินิจต่อไปในทางที่ไม่สุจริต หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจึงต้องรับผิดชอบต่อผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทางราชการในภายหลัง แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดขึ้นมาเพื่อหาว่ามีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าบุคคลที่แต่งตั้งคือหัวหน้าส่วนราชการ หรือหากเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นก็คือตัวของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ โดยใช้ดุลยพินิจในการแต่งตั้งคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดขึ้นหรือไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ ผู้เขียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาหรือหากตัวบุคคลที่กระทำความผิดเสียเองคือตัวผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็อาจมีการปกปิดเรื่องละเมิดนี้ไว้ไม่ดำเนินการ และในกรณีที่มิคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดโดยการแต่งตั้งนี้โดยมติของคณะกรรมการเอง ก็ไม่สามารถชี้ขาดเป็นยุติได้ต้องนำมาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งโดยที่ผู้แต่งตั้งจะปรับแก้ไขจำนวนความรับผิดให้มากขึ้นน้อยลงก็ย่อมได้ ผู้เขียนเห็นว่ากำหนดให้มีคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่มีความชัดเจนเพียงพอเพราะแม้จะมีหลักเกณฑ์แต่หลักเกณฑ์การปฏิบัติแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ยังต้องมีการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ ทำให้ไม่อาจเชื่อได้ว่าการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นจะถูกต้องหรือไม่

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 92.

และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบพบการกระทำความผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินและทรัพย์สิน และได้มีการแจ้งผลการตรวจสอบ ในกรณีเกิดความเสียหายแก่เงินและทรัพย์สินของทางราชการแล้วเมื่อแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบต่อไป โดยกำชับหน่วยงานให้ปฏิบัติตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดให้ปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีเมื่อพบความผิดทางละเมิด ผู้เขียนเห็นว่าในทางปฏิบัตินี้มีปัญหาเกิดขึ้น เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดที่ได้มีการแต่งตั้งจากส่วนราชการนั้น หรือหน่วยรับตรวจนั้น วินิจฉัยข้อเท็จจริงออกมาแตกต่างจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้ถือผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเพียงแจ้งให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติแต่ไม่ได้มีผลเป็นการบังคับเด็ดขาดว่าต้องดำเนินการตาม จึงพบว่าหน่วยรับตรวจไม่ได้ดำเนินการตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยรับตรวจอาจมีการช่วยเหลือกันเอง หรือเพราะผู้บังคับบัญชาต่างก็เห็นใจผู้เป็นใต้บังคับบัญชา ผู้เขียนจึงขอสรุปว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยเรื่องดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้

4.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงิน หรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมาย หรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการ หรือที่หน่วยรับกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยพิจารณาเฉพาะความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากการทุจริต หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คือ ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริต หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงิน หรือทรัพย์สินของทางราชการ³⁵ เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ความผิดเกี่ยวกับเอกสารความผิดฐานยกยอกทรัพย์ เป็นต้น

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 46.

ในส่วนของการดำเนินการทางอาญา กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี โดยให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวนและให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทราบภายในทุก 90 วัน หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าจะมีการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและวินิจฉัยข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเท่านั้น มิได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางอาญาโดยตรง เพราะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช่หน่วยงานหลักในการดำเนินคดีอาญา แต่การดำเนินกระบวนการทางอาญาเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตรวจเงินแผ่นดินแล้วพบว่ากรณีมีมูลความผิดอาญา ขั้นตอนการดำเนินการตาม กฎหมายดังกล่าวเกิดความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันของกฎหมายระหว่างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กฎหมายตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี แต่พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกประเภท กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม³⁶

กำหนดให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษ และหากเป็นการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่า ผู้อำนวยการกอง พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษ³⁷ ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ทำให้เกิดการดำเนินการซ้ำซ้อนและล่าช้าเมื่อพนักงานสอบสวนได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน ย่อมต้องเริ่มต้นศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องดังกล่าวใหม่ตั้งแต่แรก และเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งเพื่อดำเนินคดี มักเป็นเรื่องการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เงินงบประมาณ เงินขาดบัญชี แต่บุคลากรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติส่วนใหญ่จะมีความรู้และเชี่ยวชาญในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น การพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไปจึงต้อง

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542, มาตรา 89.

³⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 30.

ใช้ระยะเวลาพอสมควรในการศึกษาเรื่องและกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ทำให้การดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความผิดพลาด นอกจากนั้นผู้เขียนยังเห็นว่าอาจส่งผลกระทบต่อพยานหลักฐานที่อาจถูกเปลี่ยนแปลง ถูกทำลาย หรือสูญหายในภายหลัง หรือพยานบุคคลจำเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงไม่ได้แล้ว ยังเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสเจรจาต่อรอง หรือใช้อิทธิพลจากภายนอกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนทำให้ขาดความเป็นอิสระ และเป็นกลางในการดำเนินคดีได้ การขาดสภาพบังคับทางกฎหมายนี้ ผู้เขียนเห็นว่าแม้กฎหมายจะบัญญัติให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวน แต่ไม่ใช่ข้อบังคับและไม่ได้ให้ถือเป็นหลักในการทำสำนวนหรือใช้ประกอบการพิจารณาทำความเห็นสั่งฟ้องพนักงานสอบสวนจึงสามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและทำสำนวนคดี โดยมีความเห็นแตกต่างไปจากมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ เพราะไม่มีกฎหมายห้ามและกฎหมายไม่ได้กำหนดให้แสดงผลไว้ในสำนวนการสอบสวน หากมีความเห็นแย้งกับมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้เขียนจึงขอสรุปว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขาดสภาพบังคับทางกฎหมาย

4.3 การมีหมายความและที่ปรึกษาเข้าร่วมในการให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

อำนาจในการตรวจสอบนี้โดยเฉพาะอำนาจในการเรียกผู้รับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวนและอำนาจในการเรียกบุคคลใดๆ มาให้การเป็นพยานในขั้นตอนกระบวนการซึ่งเป็นทางปฏิบัติของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีการออกระเบียบข้อบังคับขึ้นมาเพื่อรองรับขั้นตอนในการปฏิบัติคือ “ข้อบังคับสำนักงานการตรวจเงินว่าด้วยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ พ.ศ. 2545” โดยในการเรียกบุคคลมาเพื่อให้ถ้อยคำแก่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบจะมีการออกคำสั่งเรียกของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเพื่อเรียกบุคคลมาเพื่อให้ถ้อยคำ และถ้ามีการขัดหมายเรียกของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ก็จะมีผลผิดตามกฎหมาย

ในการสอบสวน หรือการสอบถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ จะมีการบันทึกถ้อยคำของผู้ถูกเรียกมาให้ถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน ขั้นตอนการสอบถ้อยคำและบันทึกถ้อยคำนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติรองรับในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ขณะปฏิบัติหน้าที่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นหากมีการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จก็จะมีผลผิดฐานแจ้งความ ต่อเจ้าพนักงานได้³⁸

³⁸ ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 137.

ดังนั้นจึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นมาว่าบุคคลที่ถูกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบออกคำสั่งเรียกเพื่อมาให้ถ้อยคำนั้นจะสามารถนำนายความหรือบุคคลที่เขาไว้วางใจให้เข้าฟังการสอบถ้อยคำได้หรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าหากพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น เฉพาะในขั้นเริ่มแรกคือการสอบสวนของพนักงานสอบสวน รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิให้นายความหรือบุคคลซึ่งตนเองไว้วางใจเข้าฟังการสอบสวนได้ และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ก็บัญญัติสิทธิของผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับ หรือถูกควบคุมมีสิทธิจะพบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง จึงต้องพิจารณาว่าการสอบถ้อยคำซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบในการตรวจสอบสืบสวนนั้นเป็นการปฏิบัติงานหมายความว่าเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน และการสอบสวนหมายความว่ารวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ จึงต้องพิจารณาว่าการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นขั้นตอนการสอบสวนตามกฎหมายหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และจะถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนนั้น ซึ่งกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับทั้งหลาย ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจนั้น³⁹ ดังนั้น ถ้ามีกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นก็จะเป็นพนักงานสอบสวนและการสอบสวนของเขาก็จะเป็นการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ที่ถูกสอบสวนในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลยจะได้รับความคุ้มครองตามสิทธิต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติรับรองเอาไว้ให้และพนักงานสอบสวนต้องจัดการให้สิทธินั้นเมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยร้องขอ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอสรุปว่า การตรวจสอบสืบสวนของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนของการสอบถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครองให้การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ขณะที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ในขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่โดยแท้จริงนั้น การสอบถ้อยคำไม่ใช้การสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องคดีเพื่อเข้าสู่กระบวนการ

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 16.

ยุติธรรมโดย และยังคงไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดๆ ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจสอบสวนโดยตรง ที่จะถือเป็นพนักงานสอบสวน แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าหน้าที่ตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับ พนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่โดยพฤติการณ์การสอบถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้น ซึ่งข้อเท็จจริงที่ได้นั้นก็เป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานในสำนวนการตรวจสอบที่จะต้องนำไปใช้ประกอบการสืบพยานของศาล ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นพยานชิ้นหนึ่งในการพิจารณาคดีเช่นกัน

กรณีในการให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของหน่วยงานราชการต่างๆ นั้น จากประสบการณ์การปฏิบัติงานและการศึกษาผู้เขียนเห็นว่า ประชาชนที่เป็นพยานไม่อาจแบ่งแยกความรู้สึกของตนได้อย่างแน่แท้ว่าจะไม่เกิดความกังวล กลัว เครียด ประหม่า เป็นเรื่องที่ต้องเกิดกับประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้ามาให้ถ้อยคำเป็นพยานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงเห็นเป็นความสำคัญว่าการสอบถ้อยคำของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นแม้จะไม่มีอำนาจเทียบเท่ากับพนักงานสอบสวน แต่หากคำนึงถึงการนำพยานที่เกิดจากการให้ถ้อยคำไปใช้ในชั้นศาลแล้วก็ถือเป็นพยานที่พิสูจน์ความผิดได้เช่นเดียวกัน และจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้ที่มาให้ถ้อยคำเป็นพยาน ต้องให้ความรู้สึกอุ่นใจ และการได้รับคำแนะนำปรึกษาจะเป็นผลดีต่อตัวผู้มาให้ถ้อยคำ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ควรจะกำหนดให้มีทนายความและที่ปรึกษาเข้าร่วมรับฟังได้ ซึ่งก่อให้เกิดความยุติธรรมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากตัวผู้ถูกกล่าวหาเองต้องมาให้ถ้อยคำ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวด้วยเช่นกัน

5. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสภาพบังคับทางกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 หลังจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแล้วยังมีปัญหามากหลายประการ ซึ่งส่งผลให้การตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพื่อพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเพื่อเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ผู้เขียนเห็นว่าจากปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 4 ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

5.1 กรณีมูลความผิดทางวินัย

ให้มีคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องนำรายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวน และหากมีความเห็นแย้งกับมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในสำนวนการสอบสวน

5.2 กรณีมูลความผิดทางละเมิด

ให้กรณีเป็นเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง⁴⁰ โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอีกแต่ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิดตามระยะเวลาที่กำหนด เห็นควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบและวินิจฉัยให้หน่วยรับตรวจและผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้หน่วยรับตรวจถือเอารายงานการตรวจสอบ เอกสารหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนสำหรับพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิดอีก และให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴¹

5.3 กรณีมูลความผิดทางอาญา

กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบและวินิจฉัยเบื้องต้นแล้วเห็นว่า มีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าการทุจริตหรือประพฤติมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ⁴² ผู้เขียนเห็นว่าควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ ส่งเรื่องไปให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง เช่น ในกรณีที่เป็นการผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พนักงานสอบสวนย่อมไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยไม่ต้องส่งเรื่องผ่านพนักงานสอบสวน

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบและวินิจฉัยแล้วเห็นว่า กรณีมีมูลความผิดทางอาญา เนื่องจากมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าการทุจริตเกี่ยวกับการเงินหรือการบัญชี ผู้เขียนเห็นว่าควรให้หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาความผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ถือเอารายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนในการพิจารณาความผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่นั้น โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบหามูลความผิดอีก

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 44.

⁴¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 17

⁴² ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 46.



หากกรณีเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการอย่างร้ายแรงผู้เขียนเห็นว่าควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในกระบวนการยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเรื่องที่ได้รับการแต่งตั้ง และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า กรณีนี้มีมูลความผิดทางอาญาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

5.4 กรณีการมีทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบถ้อยคำ

การนำทนาย หรือ ที่ปรึกษาเข้ามาในการให้ถ้อยคำแก่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้ผู้ให้ถ้อยคำมีสิทธินำทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าร่วมรับฟังและช่วยเหลือในการให้ถ้อยคำกับเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้เพราะถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

บรรณานุกรม

- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2555). **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. (2538). “บทบาทโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**.
- บรรเจิด สิงคนดี. (2545). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ.” ใน **รวมบทความกฎหมายมหาชน**. สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2558, จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1083
- ปิยพร อุพงษ์. (2554). “ปัญหาการจัดการองค์การและการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่น.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**.
- วิวัฒน์ เข้มไพบูลย์. (2535). “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณ.” ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ หน่วยที่ 1-8**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมกลม แดงทองดี. (2550). “ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจเงินแผ่นดินประเทศออสเตรเลีย.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรพล สิงห์ไกรพจน์. (2542). **การปฏิรูประบบราชการของประเทศออสเตรเลีย**. สืบค้นเมื่อ 16 มีนาคม 2558, จาก http://www.moj.go.th/upload/mini_110_download/.../1016_4317.doc
- Auditor-General Act. (1997). section 8, Independence of the Auditor-General(1), the Auditor – General is an independent officer of the Parliament.
- Australia National Office. (n.d.) **The Auditor-General Annual Report 2004-2005**. Retrieved March 15, 2015, from <http://www.anao.gov.au>.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่ พ.ศ. 2490
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550