

ปัญหาการลงโทษวินัยการเงินการคลัง  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2561

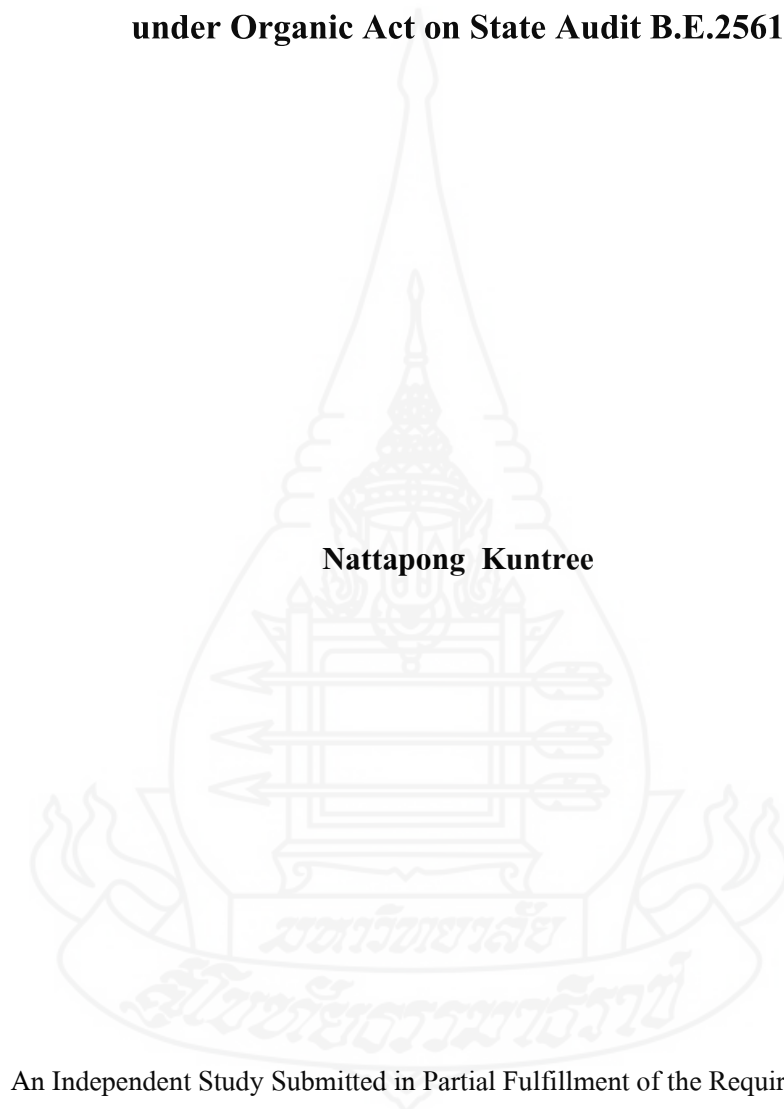


การศึกษาครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Problems on Penalty of State Fiscal and Financial Disciplines  
under Organic Act on State Audit B.E.2561**

**Nattapong Kuntree**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

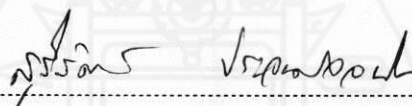
2019

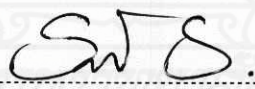


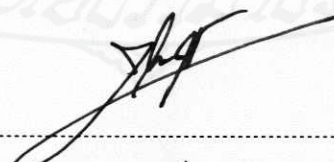
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการลงโทษวินัยการเงินการคลัง  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
แผ่นดิน พ.ศ. 2561  
ชื่อและนามสกุล ณัฐพงษ์ กันทรี  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจณปัจจนิก

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2563

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจณปัจจนิก)

  
..... กรรมการ  
(ร้อยเอกหญิง ดร.สุคนธา ศรีภิรมย์)

  
.....  
(รองศาสตราจารย์วรวุฒิ เทพทอง)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าวีสระ ปัญหาการลงโทษวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561  
ผู้วิจัย นายณัฐพงษ์ กัณฑ์ รหัสนักศึกษา 2614002133 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจันทน์  
ปีการศึกษา 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าวีสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักเกณฑ์  
พื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลัง (2) ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับ  
วินัยการเงินการคลังของไทยและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของฝรั่งเศส (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหา  
และอุปสรรคในการลงโทษทางปกครอง (4) รวบรวมและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมาย  
วินัยการเงินการคลังของไทย เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทุจริตและการ  
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอย่างมีประสิทธิภาพอย่างสมควร

การศึกษาค้นคว้าวีสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากที่เกี่ยวข้องกับ  
การลงโทษวินัยการเงินการคลัง เช่น หนังสือและตำราทั้งของไทยและต่างประเทศ วิทยานิพนธ์  
เอกสารทางวิชาการ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง และทำการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติฯ  
ดังกล่าว เพื่อเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของต่างประเทศและนำเสนอข้อมูล  
แบบพรรณนาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า การลงโทษวินัยการเงินการคลังของไทยตามพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยการเงินการคลัง  
ของฝรั่งเศส ก่อให้เกิดปัญหาในการลงโทษตามมาหลายประการ เช่น ปัญหาเงื่อนไขในการลงโทษ  
ปัญหาการกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต้องเป็นกรณีกระทำโดยจงใจ ปัญหาการห้าม  
มิให้ลงโทษซ้ำ และปัญหาอายุความ ทั้งนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้  
มาตรการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นกลไกทาง  
กฎหมายในการป้องกันการทุจริตและการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

คำสำคัญ วินัยการเงินการคลัง วินัยทางงบประมาณและการคลัง โทษทางปกครอง

**Independent Study title:** Problems on Penalty of State Fiscal and Financial Disciplines

Under the Organic Act on State Audit B.E. 2561

**Researcher:** Mr. Nattapong Kuntree; **ID:** 2614002133; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisors:** Dr. Sureerat Prachonpachanuk, Assistant Professor;

**Academic year:** 2019

### **Abstract**

The purposes of the independent study were to (1) study the concepts, theories, basic public law related to fiscal and financial discipline laws, (2) study the principles of law regarding fiscal and financial discipline in Thailand and compare with that of France, (3) study and analyze of problems and obstacles in administrative sanctions of law, and (4) compile problems and make suggestions for solutions to the problems of fiscal and financial discipline laws in Thailand to be used as a legal measure to prevent corruption and causing damage to the state as efficiently as it should.

This independent study is a qualitative research by document research methods related to fiscal and financial discipline such as Thai and foreign books and textbooks, theses, academic documents including other useful documents and study the Organic Act on State Audit 2018 and regulations under of that to compare with the principles of fiscal and financial discipline of foreign countries and present the descriptive data for analysis.

The study showed that the punishment of fiscal and financial discipline in Thailand under the Organic Act on State Audit 2018 is not consistent with the French fiscal and financial discipline causing many problems in the punishment such as problem of condition in punishment, problem of fiscal and financial discipline offenses must be the willful case, problem of prohibition of repeated punishment and problem of prescription. In this regard, the suggestion for solving the said problem for the fiscal and financial discipline offense to be effective as a legal mechanism to prevent corruption and causing damage to the state.

**Keywords:** Fiscal and Financial Disciplines, Budgetary Disciplines, Administrative Sanctions

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจณีกร อาจารย์ที่ปรึกษา ท่านอาจารย์ ร้อยเอกหญิง ดร.สุคนธา ศรีภิรมย์ และท่านอาจารย์ ดร. ศาสดา วิริยานุพงษ์ ที่ได้ให้คำแนะนำและตรวจสอบ ปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่เป็นอย่างดี และติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษาค้นคว้ารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง และขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานในสำนักตรวจสอบพิเศษที่ 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้ให้คำปรึกษาและข้อคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

ขอขอบคุณครอบครัวและคุณธีรพร วีระหงษ์ อันเป็นที่รักและคอยให้กำลังใจ สนับสนุน และเป็นแรงผลักดันให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้

สุดท้ายนี้ หากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ ผู้ศึกษาค้นคว้า ขอขอบคุณงามความดีเหล่านั้นแก่พระคุณบิดา มารดา และครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ให้การศึกษาดูแบบอย่างสอนให้มีความรู้ สติปัญญา และคุณธรรม อันเป็นสิ่งชี้นำความสำเร็จมาสู่ชีวิตของผู้ศึกษาค้นคว้าตราบนานวัน

ณัฐพงษ์ กัณฑ์

พฤษภาคม 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	3
3. ขอบเขตการวิจัย .....	4
4. ระเบียบวิธีวิจัย .....	4
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
บทที่ 2 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง .....	5
1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง .....	5
1.1 หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	5
1.1.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	6
1.1.2 ประเภทของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	9
1.2 แนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครอง .....	12
1.2.1 ความหมายของโทษทางปกครอง .....	12
1.2.2 วัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง .....	15
1.2.3 รูปแบบของโทษทางปกครอง .....	17
1.3 แนวคิดองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ .....	18
2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง .....	21
2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง .....	21
2.1.1 ความหมายของวินัยการเงินการคลัง .....	23
2.1.2 วัตถุประสงค์ของวินัยการเงินการคลัง .....	24
2.1.3 ลักษณะความผิดของวินัยการเงินการคลัง .....	24
2.1.4 โทษวินัยการเงินการคลัง .....	24

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจและการควบคุมวินัยการเงินการคลัง .....	25
2.2.1 หลักการแบ่งแยกระหว่างอำนาจผู้สั่งจ่ายและผู้จ่าย .....	25
2.2.2 หลักการควบคุมตรวจสอบทางการคลัง .....	28
3. วินัยการเงินการคลังกับวินัยข้าราชการ .....	29
3.1 ความหมายของวินัยข้าราชการ .....	29
3.2 วัตถุประสงค์ของวินัยข้าราชการ .....	30
3.3 ลักษณะความผิดวินัยข้าราชการ .....	31
3.4 โทษวินัยข้าราชการ .....	32
4. วินัยการเงินการคลังกับเจตนาภายในของผู้กระทำผิด .....	33
4.1 ลักษณะของการกระทำโดยจงใจ .....	34
4.1.1 ความหมาย .....	34
4.1.2 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด .....	35
4.2 ลักษณะของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง .....	37
4.2.1 ความหมาย .....	37
4.2.2 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด .....	39
บทที่ 3 หลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทยและฝรั่งเศส .....	42
1. หลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย .....	42
1.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบวินัยการเงินการคลังของไทย .....	42
1.2 องค์กรที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินไทย .....	45
1.2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน .....	45
1.2.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน .....	46
1.2.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน .....	47
1.2.4 ศาลปกครอง .....	48
1.3 ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ .....	50
1.4 บุคคลผู้อยู่ใต้บังคับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ .....	53
1.5 โทษวินัยการเงินการคลัง .....	54



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.6 เหตุยกเว้นโทษวินัยการเงินการคลัง .....	55
1.7 อายุความ .....	56
1.8 กระบวนพิจารณาและการดำเนินการภายหลังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีคำวินิจฉัยลงโทษ .....	56
2. หลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศส .....	62
2.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบการตรวจเงินแผ่นดินฝรั่งเศส .....	62
2.2 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินฝรั่งเศส .....	63
2.2.1 ศาลบัญชี .....	63
2.2.2 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง .....	67
2.3 ความผิดวินัยการเงินการคลัง .....	68
2.4 บุคคลผู้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง .....	72
2.5 โทษวินัยการเงินการคลัง .....	73
2.6 เหตุยกเว้นโทษวินัยการเงินการคลัง .....	74
2.7 อายุความ .....	74
2.8 การฟ้องคดีและการดำเนินการภายหลังศาลมีคำพิพากษา .....	75
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 .....	77
1. ปัญหาเงื่อนไขในการลงโทษวินัยการเงินการคลัง .....	77
2. ปัญหาการกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยต้องเป็นกรณี “จงใจ” เท่านั้น .....	85
3. ปัญหาการห้ามมิให้ลงโทษซ้ำซ้อน .....	89
4. ปัญหาอายุความกับการดำเนินการวินัยการเงินการคลังของรัฐ .....	91
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	99
1. บทสรุป .....	99
2. ข้อเสนอแนะ .....	102

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม .....	107
ภาคผนวก .....	113
ก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 .....	114
ข ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษ และการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 .....	155
ค ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิด วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 .....	169
ประวัติผู้วิจัย .....	183





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เช่น การกำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษทางปกครอง และการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นต้น ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานข้างต้นเรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีผลใช้บังคับ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ขึ้นใช้บังคับแทนกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายใหม่นี้พบว่า ยังคงกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับเดิมไว้เป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากหลักการเดิมพอสมควร เช่น การดำเนินการวินัยการเงินการคลัง (คำเรียกใหม่ที่ใช้แทนการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลัง) ซึ่งจากเดิมที่กำหนดหลักการไว้ว่า หากเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจกระทำการฝ่าฝืนต่อความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐอาจถูกลงโทษได้ทั้งทางอาญา แพ่ง วินัยข้าราชการ และวินัยการเงินการคลังไปพร้อมกันได้ แต่หลักการตามกฎหมายใหม่มิได้เป็นเช่นนั้น แต่ได้กำหนดไว้ว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐอาจถูกลงโทษได้เฉพาะทางอาญา แพ่ง และวินัยข้าราชการเท่านั้น โดยโทษวินัยการเงินการคลังจะมีลักษณะเป็นบทลงโทษสำรองในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการลงโทษทางแพ่งหรือทางวินัยข้าราชการ แล้วแต่กรณีแก่

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ หรือเป็นบทลงโทษผู้รับตรวจสำหรับความผิดฐานละเลยไม่ปฏิบัติตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ดำเนินการ กล่าวคือ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี ภายในกำหนดเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองก็ได้ ซึ่งมาตรานี้เพียงแต่กำหนดให้ผู้รับตรวจซึ่งก็คือหัวหน้าส่วนราชการดำเนินการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและ/หรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย แล้วแต่กรณีเท่านั้น และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมไม่สามารถดำเนินการทางวินัยการเงินการคลังกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดในกรณีดังกล่าวได้เลย เนื่องจากไม่เป็นไปตามองค์ประกอบความผิดของมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวและเป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี หรือเป็นกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาตามผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 96) ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครอง กล่าวอีกนัยคือ การดำเนินการทางแพ่งและ/หรือทางวินัยข้าราชการของผู้รับตรวจที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดสังกัดอยู่เป็นเงื่อนไขในการดำเนินการตามความผิดวินัยการเงินการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่น่าจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแนวคิดเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ต้องการให้ระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คุ่มค่าและประหยัด อันเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่งแยกต่างหากจากมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ในระดับเดียวกันมากกว่าที่จะเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายในลำดับรองเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดให้เจตนาภายในของผู้กระทำความผิดเป็นองค์ประกอบของความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ โดยต้องเป็นการกระทำโดยจงใจเท่านั้น ซึ่งหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำที่ถูกลงโทษนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจก็ไม่อาจลงโทษวินัยการเงินการคลังได้ อันเป็นการสร้างภาระการพิสูจน์แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และยังมีปัญหาการห้ามมิให้ลงโทษซ้ำซ้อนตาม 102 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ที่กำหนดให้กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษวินัยการเงินการคลังแล้ว หากผู้รับตรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจะลงโทษวินัยข้าราชการจะต้องลงโทษสถานอื่นที่มีโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน เนื่องจากโทษวินัยการเงิน

การคลังตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีถึงสามประเภทด้วยกัน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ คำหนีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง จึงเป็นปัญหาของความไม่ชัดเจนว่าหากถูกลงโทษภาคทัณฑ์หรือคำหนีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนแล้ว ผู้รับตรวจจะสามารถลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้หรือไม่ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการตีความไปคนละทางก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีมาตรฐานในการลงโทษได้ อีกทั้งยังมีปัญหาอายุความกับการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิด เนื่องจากขั้นตอนในการดำเนินการตั้งแต่รับเรื่องไว้ตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจนถึงการวินิจฉัยลงโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีเป็นจำนวนมากซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างนานและหากเป็นกรณีที่เกิดการกระทำความผิดมานานแล้วแต่เพิ่งมีการร้องเรียนให้ตรวจสอบ ยิ่งทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ นั้นเหลือน้อยลงจนอาจทำให้ขาดอายุความลงได้ จากประเด็นปัญหาที่ได้กล่าวนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังที่ถูกต้องจึงมีความจำเป็นจะต้องทำการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวินัยการเงินการคลัง
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของไทยและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของฝรั่งเศส
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการลงโทษทางปกครองของกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย
- 2.4 เพื่อรวบรวมปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย

### 3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งศึกษา แนวคิด ทฤษฎี หรือหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ตลอดจนระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศสตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financiers)

### 4. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากบทบัญญัติกฎหมาย หนังสือ บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งสื่อสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาในการลงโทษวินัยการเงินการคลัง

### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 5.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักเกณฑ์พื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลัง
- 5.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทยและของฝรั่งเศส
- 5.3 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการลงโทษทางปกครองของกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย
- 5.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุงการกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย

## บทที่ 2

# ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

### 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

#### 1.1 หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>1</sup>

โดยที่ “รัฐ” เป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้นหากได้กระทำไปภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่าหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ สิทธิดังกล่าวนั้นย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ

การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำของรัฐนั้นมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1) การกระทำของรัฐต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ 2) ต้องเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐอันได้ทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่ และ 3) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม

ดังที่กล่าวมาข้างต้นเมื่อการกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นการกระทำโดยผ่านทางบุคคลธรรมดาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ย่อมอาจเกิดกรณีที่การใช้อำนาจรัฐเหล่านั้นอาจมิได้กระทำการอยู่ภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้นอาจจะกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งใน

---

<sup>1</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. *Public-law.net*. ค้นคืน 13 เมษายน 2563. จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.

แห่งหนึ่งเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐทั้งหลาย และในอีกแห่งหนึ่งก็เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว

### 1.1.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

หลักการสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น มีอยู่หลายประการ แต่หลักการที่สำคัญที่สุดก็คือ หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ซึ่งเป็นหลักการใหญ่ที่มีพัฒนามาจากข้อความคิดที่ต้องการกำจัดการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองหรือผูกพันการใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองกับกฎหมาย จึงกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐ คือ หลักที่ผู้ใช้อำนาจรัฐยอมผูกพันตนต่อกฎหมาย ในที่นี้จึงสามารถแบ่งหลักการย่อยของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ 3 หลักการย่อย ดังนี้

#### 1) หลักแบ่งแยกอำนาจ<sup>2</sup>

หลักแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐจะไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจภายใต้หลักแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจกัน (check and balance) ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง และด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อบรรลุภารกิจนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ และหากพิจารณาหลักแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบแล้วอาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Gewaltenteilung) ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง

<sup>2</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2561. หน้า 18 – 22.



หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น หรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบอำนาจอื่นทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในแง่ของตัวบุคคลแล้ว ลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับวามคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

## 2) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง<sup>3</sup>

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายที่ตนเองตราขึ้น ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

### (1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

เป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองอาจมีได้ 2 ลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการให้ขัดต่อกฎหมาย บ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายโดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

### (2) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

เป็นหลักการที่กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการ

<sup>3</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, 2554, หน้า 47 – 52.

กระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องให้แต่เพียงองค์กรฝ่ายปกครองกระทำกรอยู่ใ  
 กรอบของกฎหมายเท่านั้น แต่หลัก ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่า  
 นั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น  
 จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับ เหตุผลเบื้องหลังของหลักการดังกล่าวสามารถอธิบายได้โดยหลัก  
 ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ ในระบบ  
 รัฐสภานั้นสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นองค์กรที่มีความชอบ  
 ธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญอันกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชน  
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้แก่ประชาชน ด้วยเหตุผลเช่นนี้หากจะยอมให้  
 องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา  
 จะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับตามอำเภอใจโดยอำนาจของตนเองมิได้  
 และหลักนิติรัฐนั้นเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐในรูปแบบกฎหมาย  
 ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะได้คาดหมายล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใด ๆ ลงไป  
 ว่ากฎหมายต้องกำหนดให้คนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลเป็นการทั่วไป  
 ดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองมิได้ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนด  
 กฎเกณฑ์ในรายละเอียดซึ่งอยู่ในกรอบของกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้า และ  
 รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชนไว้เป็นหลัก แต่ก็  
 เปิดโอกาสให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายมาจำกัดหรือลบล้างสิทธิเสรีภาพได้ภายใต้  
 เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถการกระทำการลบล้าง  
 สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจไว้ให้

### 3) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>4</sup>

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหลัก  
 พื้นฐานของหลักนิติรัฐที่มีความมุ่งหมายโดยตรงในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้  
 อำนาจรัฐ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะ  
 พัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องให้ความเคารพ  
 ต่อเขตแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจก  
 บุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน  
 ตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นและกฎหมายนั้น  
 จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงจะสามารถกระทำได้ และเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบ

<sup>4</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 21.



ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงมีการสร้างระบบในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ได้นั้นจะไม่ใช่กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเสียเอง

### 1.1.2 ประเภทของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในขณะที่ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกเป็นสองระบบใหญ่ ๆ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน ซึ่งเป็นการควบคุมก่อนที่จะมีการกระทำทางปกครองหรือเป็นการควบคุมที่อยู่ในระหว่างกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองหรือเป็นการควบคุมในขั้นตอนการเตรียมการที่จะมีการกระทำทางปกครอง การควบคุมในลักษณะดังกล่าวยังสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุมฝ่ายปกครองได้ผ่านการตรวจสอบร่างกฎหมายหรือการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ เป็นต้น และการควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านหรือโต้แย้งก่อนออกคำสั่งทางปกครอง การปรึกษาหารือโดยผ่านตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย เป็นต้น สำหรับการควบคุมฝ่ายปกครองอีกระบบหนึ่งคือการควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข ซึ่งเป็นการควบคุมภายหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้มีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งต่อบุคคลแล้ว ดังนั้น การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขจึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายต่อบุคคล ซึ่งหากการกระทำทางปกครองนั้นมีข้อบกพร่องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะคุ้มครองสิทธิของบุคคลก็จะต้องใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองนั้น ๆ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไขอาจจำแนกได้ 2 ลักษณะดังนี้

#### 1) การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง

การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กร หมายถึง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว มักมีการกำหนดให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ ซึ่งอาจจำแนกลักษณะได้ดังนี้

##### (1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนืออาจแบ่งแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็น ผู้บังคับบัญชาและผู้กำกับดูแล โดยอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสามารถกลับแก้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมี

กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ส่วนอำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรฝ่ายปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การป้องกันผลประโยชน์ทั่วไป

## (2) การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป โดยความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง และเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล

ระบบอุทธรณ์อาจแยกได้หลายระบบ โดยศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์ ได้แยกระบบอุทธรณ์ออกเป็น 3 ระบบ<sup>5</sup> คือ ระบบอุทธรณ์ปกติ (recours administrative ordinaire) ระบบอุทธรณ์บังคับ (recours administrative obligatoire) และระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ (recours administrative facultatif)

### ก. ระบบอุทธรณ์ปกติ

เป็นระบบอุทธรณ์ตามสายการบังคับบัญชาทั่วไปขององค์กรที่จะต้องดำเนินงานทางปกครองไปให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากเรื่องใดผิดกฎหมายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็จะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งการอุทธรณ์ปกตินี้ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดวิธีการไว้โดยเฉพาะจึงอาจกระทำได้โดยไม่มีรูปแบบ ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือหนังสือและจะเขียนอุทธรณ์เช่นใดก็ได้เช่นกัน การอุทธรณ์ปกตินี้จึงมีลักษณะเป็นระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

### ข. ระบบอุทธรณ์บังคับ

เป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ศาลย่อมไม่รับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณาคดีของศาล

<sup>5</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์. 2540.

### ค. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ

เป็นระบบอุทธรณ์ที่กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ มีลักษณะเป็นทางเลือกให้แก่คู่กรณีที่จะใช้สิทธิเลือกดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลโดยตรง ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับจึงเป็นระบบอุทธรณ์แบบเพื่อเลือก

#### 2) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง<sup>6</sup>

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

##### (1) การควบคุมทางการเมือง

ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด และรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบรัฐสภาอาจใช้วิธีการตั้งกระทู้ถาม การใช้กลไกคณะกรรมการ หรือการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาก็ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความบกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น

##### (2) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและ

<sup>6</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. *Public-law.net*.

ตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย เป็นต้น ส่วนขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับแต่ละองค์กรกำหนดไว้

### (3) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกออกได้ 2 ระบบคือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ และในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษอีกองค์กรหนึ่งด้วย

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครอง

โดยที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคมให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการภายในกรอบแห่งสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพื่อมิให้ก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะของสังคม จึงจำเป็นที่ต้องมีมาตรการทางกฎหมายหรือบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ซึ่งหนึ่งในมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญนั้นได้แก่ โทษทางปกครอง เป็นต้น

### 1.2.1 ความหมายของโทษทางปกครอง

การให้ความหมายของ “โทษทางปกครอง” จะแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ โดยตำราในประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียมได้ให้ความหมายของโทษทางปกครองไว้ ดังนี้ โทษทางปกครอง หมายถึง “มาตรการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ”<sup>7</sup> “โทษที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้บังคับแก่ประชาชน

<sup>7</sup> สุวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. *เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. เอกสารที่เสนอต่อที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการประชุมครั้งที่ 3/2556 วันที่ 3 พฤษภาคม 2556. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 2.

ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้”<sup>8</sup> หรือ“คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย”<sup>9</sup>

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ได้ให้คำจำกัดความของ “โทษทางปกครอง” ว่าหมายถึง “คำสั่งทางปกครองที่ทำขึ้นโดยองค์กรฝ่ายปกครองในกรอบของการใช้อำนาจมหาชนเพื่อลงโทษการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร”<sup>10</sup> และคณะมนตรีแห่งสภายุโรป (Council of Europe) ได้กำหนดขอบเขตของ “โทษทางปกครอง” ไว้คล้ายคลึงกันว่า “บรรดาคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษบุคคลสำหรับการกระทำที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นโทษปรับหรือมาตรการลงโทษอย่างอื่น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ชำระเงินหรือไม่ก็ตาม”<sup>11</sup> สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ เห็นว่า จากคำจำกัดความข้างต้น มาตรการใดจะมีลักษณะเป็นโทษทางปกครองจึงมีเกณฑ์พิจารณาสองประการ ได้แก่ (1) เกณฑ์ว่าด้วยองค์กร (critère organique) โทษทางปกครองเป็นมาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีข้อแตกต่างจากการลงโทษทางอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล (2) เกณฑ์ว่าด้วยวัตถุประสงค์ (critère finaliste) โทษทางปกครองเป็นมาตรการที่มุ่งหมายลงโทษการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งมีข้อแตกต่างจากมาตรการอื่น ๆ ของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันแต่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษ<sup>12</sup>

ในระบบกฎหมายเยอรมัน มีกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitsgesetz) ได้บัญญัติหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) และสภาพบังคับตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า “โทษทางปกครอง” ไว้ให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดโทษเพื่อดำเนินการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด (repressiv) ที่ได้กระทำความผิดสำเร็จแล้ว โดยต้อง

<sup>8</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 3.

<sup>9</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 3.

<sup>10</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 3.

<sup>11</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 3.

<sup>12</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 3 - 4.



ระวางโทษอันมีผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลนั้น ซึ่งเรียกว่า “การลงโทษปรับทางปกครอง (Geldbuße)”<sup>13</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามความหมายของ “โทษทางปกครอง” เช่น ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกวังศ์ “โทษทางปกครอง คือ สภาพบังคับ (sanction) สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำ และข้อห้ามมิให้กระทำการ หรือบังคับให้ต้องกระทำการนั้น ยังมีใช้เรื่องที่มีร้ายแรงถึงระดับผิดศีลธรรม หรือความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือความมั่นคงของรัฐ หรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้กระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษทางปกครอง มิใช่อาชญากร แต่เป็นการกระทำที่ผิดกฎระเบียบเล็กน้อยในสังคมเท่านั้น”<sup>14</sup>

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ “โทษทางปกครอง หมายถึง โทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้”<sup>15</sup> และคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 51/2548 ว่า “การที่คณะกรรมการบริหารตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลฯ สั่งให้โรงงานชำระเบี้ยปรับแก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย มิใช่การกำหนดค่าปรับในทางอาญา แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ต้องชำระเบี้ยปรับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง” จึงอาจสรุปได้ว่าโทษทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทำขึ้นเพื่อลงโทษการกระทำผิดกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ<sup>16</sup>

<sup>13</sup> มานิตย์ วงศ์เสรี. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย”. วันศุกร์ ที่ 29 กันยายน 2560. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 33 – 41.

<sup>14</sup> กมลชัย รัตนสกวังศ์. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย”. วันศุกร์ ที่ 29 กันยายน 2560. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1.

<sup>15</sup> คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา. 2547. หน้า 12. อังใน อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549. หน้า 15.

<sup>16</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. *เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. หน้า 4.

แม้จะมีการให้ความหมายของโทษทางปกครองแตกต่างกันออกไปตามแต่ละระบบกฎหมาย แต่ก็สามารถพิจารณาลักษณะทั่วไปของโทษทางปกครองในทุกระบบกฎหมายได้ ดังนี้<sup>17</sup>

1) ลักษณะของการฝ่าฝืน : โทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษเนื่องจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งทางปกครอง

2) ระดับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน : ความผิดที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยลักษณะของความผิดดังกล่าวจะไม่มีลักษณะเป็นความชั่วร้ายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

3) องค์กรผู้มีอำนาจลงโทษ : เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาและกำหนดโทษทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปของการออกคำสั่งทางปกครอง

4) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ : การกำหนดโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แห่งการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

จากการให้นิยามความหมายของโทษทางปกครองดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า โทษทางปกครอง หมายถึง สภาพบังคับทางกฎหมายสำหรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ อันมิใช่ความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงหรือมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาและกำหนดโทษได้เองโดยไม่ต้องนำคดีฟ้องต่อศาล

### 1.2.2 วัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองไม่แตกต่างกันกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา เพราะมุ่งลงโทษการกระทำผิดกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดและปราบปรามการกระทำผิดเช่นกัน<sup>18</sup> ซึ่งการใช้อำนาจลงโทษนั้นเป็นไปเพื่อตอบโต้พฤติกรรมในอดีตของผู้กระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในโทษที่ได้รับและไม่กระทำความผิดซ้ำอีก มิใช่เพื่อควบคุมยับยั้งมิให้การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดำเนินต่อไปในอนาคต โดยทั่วไปโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแผน (norm) ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการกระทำผิดนั้น

<sup>17</sup> อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 16.

<sup>18</sup> สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา.

ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ความผิดที่กำหนดให้มิ  
โทษทางปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดในเชิงเทคนิค (*mala prohibita*)  
มากกว่าที่จะเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง (*mala in se*)

อย่างไรก็ดี ฝ่ายตำราในประเทศฝรั่งเศสบางส่วนได้เสนอความเห็นว่าการลงโทษ  
ทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ควบคุมกำกับ” มากกว่า “ลงโทษ” (*une action plutôt régulatrice  
que répressive*) โดยเฉพาะการควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ โดยองค์กระอิระทางปกครองที่มีอำนาจ  
ลงโทษทางปกครอง นอกจากนี้ แม้ว่าการลงโทษทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้กระทำ  
ผิด แต่ก็มิได้มุ่งหมายที่จะ “แก้แค้น” (*finalité rétributive*) เหมือนกับการลงโทษทางอาญา เพราะ  
กฎหมายปกครองมีภารกิจเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หากได้มีเจตนาแก้แค้น  
แฝงอยู่ในจิตใจได้สำนึกของฝ่ายปกครองแต่อย่างใดไม่ (*absence de sentiment vindicatif dans le  
subconscient administratif*) อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้วโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์หลัก  
ไม่แตกต่างไปจากโทษทางอาญา เพราะมุ่งลงโทษการกระทำผิดกฎหมายเป็นสำคัญ แนวความคิดนี้  
ปรากฏชัดในบรรดาประเทศที่นำโทษทางปกครองมาใช้ลงโทษการกระทำผิดซึ่งแต่เดิมมีโทษทาง  
อาญา โดยเหตุที่โทษทั้งสองประเภทต่างมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน กฎหมายกลางว่าด้วยการลงโทษ  
ทางปกครองของหลายประเทศจึงมีหลักที่ไม่ยอมรับให้มีการใช้โทษทางอาญาและโทษทางปกครอง  
ควบคู่กันเพื่อลงโทษการกระทำผิดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเยอรมัน โปรตุเกส หรืออิตาลี สำหรับ  
ประเทศไทยนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นไปในอีกทางหนึ่งว่า  
โทษทางปกครองและโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์แตกต่างกันโดย “โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์  
เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด  
เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา” กรณี  
จึงอาจกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้ และแม้ว่าจะมี  
การดำเนินคดีอาญาแล้วและศาลพิพากษาว่าไม่มีการกระทำความผิดอาญา ก็ไม่ตัดอำนาจฝ่ายปกครอง  
ที่จะลงโทษทางปกครอง<sup>19</sup> ซึ่งความเห็นดังกล่าวไปในแนวทางเดียวกันกับระบบกฎหมายฝรั่งเศส

<sup>19</sup> เรื่องเสรีที่ 51/2548 ซึ่งต่อมากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ใช้เป็นแนวทางในการให้ความเห็นใน  
เรื่องเสรีที่ 613/2552



ที่พิจารณาว่าการใช้โทษทั้งสองประเภทควบคู่กันเพื่อลงโทษการกระทำผิดเดียวกันไม่ขัดต่อหลักไม่ลงโทษซ้ำ (non bis in idem)<sup>20</sup>

กล่าวได้โดยสรุปว่า วัตถุประสงค์ของโทษทางปกครองมีลักษณะคล้ายคลึงกับโทษทางอาญาที่มุ่งลงโทษต่อพฤติกรรมในอดีตที่ฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่กำหนด

### 1.2.3 รูปแบบของโทษทางปกครอง

การกำหนดประเภทของโทษทางปกครองจะแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและจะสอดคล้องกับสภาพของบริการสาธารณะที่มุ่งคุ้มครอง ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ นำโทษทางปกครองไปกำหนดไว้ในกฎหมายหลายด้าน โดยอาจแบ่งรูปแบบของโทษทางปกครองได้ดังนี้<sup>21</sup>

#### 1) โทษทางการเงิน

โทษในลักษณะนี้เป็นโทษทางปกครองที่นำมาใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยกระทำในรูปของโทษปรับทางปกครอง หรือการมีคำสั่งระงับการจ่ายหรือให้หักเงินช่วยเหลือตามกฎหมายก็ได้ การกำหนดโทษปรับทางปกครองมักจะกำหนดโทษปรับให้มีอัตราสูงเพื่อให้ผู้ที่คิดจะฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัว และมักจะกำหนดโทษขั้นต่ำสุดจนถึงสูงสุดเอาไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

#### 2) โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ

โทษในลักษณะนี้จะกำหนดควบคู่ไปกับการประกอบกิจการประเภทที่ต้องมีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองและการเริ่มต้นประกอบกิจการนั้นจะต้องมีการขออนุญาต ขอดจดทะเบียน หรือเมื่อได้ประกอบกิจการแล้วจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายรับรู้ สำหรับโทษทางปกครองประเภทนี้อาจแบ่งรูปแบบออกไปตามความรุนแรงของโทษที่จะกำหนด โดยเริ่มจากการมีคำสั่งจำกัดการประกอบการ การพักใช้ใบอนุญาตหรือการจดทะเบียน หรือให้ความเห็นชอบ หรือการตัดสิทธิในการประกอบการซึ่งได้แก่ คำสั่งห้ามดำเนินการ ห้ามประกอบการ คำสั่งยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือให้ความเห็นชอบ แต่การออก

<sup>20</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. *เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. หน้า 14.

<sup>21</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. *บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ “การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน เพื่อลงโทษการกระทำผิดกรรมเดียว” เอกสารเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อพิจารณาในการประชุม วันที่ 1 ธันวาคม 2547. หน้า 4. อ้างใน อรรถสิทธิ์ กันมล. ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. หน้า 19 - 20.*

คำสั่งเพิกถอนในลักษณะนี้จะไม่รวมถึงกรณีที่มีการเพิกถอนสิทธิเพราะคำสั่งก่อตั้งสิทธิในการประกอบกิจการนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

### 3) โทษที่กระทบต่อชื่อเสียง

การประกอบกิจการบางประเภทจำเป็นต้องอาศัยความน่าเชื่อถือและชื่อเสียงของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการกำหนดโทษทางปกครองที่จะทำให้ชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการต้องเสียไปจึงนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองประกาศหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้กระทำผิด หรือดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

### 4) การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง

เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพื่อลดภาระศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยเมื่อมีผู้กระทำการต้องห้ามตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (Infringement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบและให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบซึ่งต้องไม่เกินเพดานตามที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล

### 1.3 แนวคิดองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ

องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) ก่อตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาและแลกเปลี่ยนความรู้รวมถึงประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินสอบเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2496 และประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในปี พ.ศ. 2499 ซึ่งในปัจจุบันมีสมาชิกเข้าร่วมกว่า 195 ประเทศ<sup>22</sup> และต่อมาได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการกำหนดหลักการและแนวคิดของการตรวจสอบเงินแผ่นดินขึ้น โดยในการประชุมสมัชชาของ INTOSAI เมื่อปี พ.ศ. 2520 ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู ได้มีการจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น คือ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 4 ว่าด้วยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้อง และผลการดำเนินงาน (Legality audit, Regularity audit and Performance audit) ว่า นอกเหนือจากการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความถูกต้องของการบริหาร

<sup>22</sup> องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ. สมาชิกขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ. Retrieved 1 September 2020, จาก <https://www.intosai.org/about-us/members>.

การเงินและการบัญชีแล้ว ยังต้องตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย แนวคิดดังกล่าวเป็น หลักการสำคัญสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งองค์การตรวจสอบเงินแผ่นดินของประเทศสมาชิก ต่างยึดถือเป็นแนวปฏิบัติและมีการนำไปประยุกต์ให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมทางการเมืองและ สังคมของแต่ละประเทศ โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้<sup>23</sup>

#### 1) วัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นของระบบการ ควบคุมการบริหารงานด้านการเงินในภาครัฐบาล เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานที่วางไว้ โดยหากมีการปฏิบัติที่ผิดไปจากที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด การตรวจเงินแผ่นดินก็จะสามารถช่วยให้พบข้อบกพร่องเหล่านั้นได้ และการ ดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบได้ในเวลาอันรวดเร็ว พร้อมทั้งหามาตรการแก้ไขและ ป้องกันเพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติดังกล่าวหรือหากจะเกิดขึ้นอีกก็จะเกิดได้ยากขึ้น

#### 2) การตรวจสอบ

ที่ปฏิบัติกันมาแต่เดิมของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินได้แก่ การตรวจสอบการ บริหารการเงินและการจัดทำบัญชีเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับหรือไม่ ซึ่งในปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันว่านอกเหนือจากการตรวจสอบด้านเงินและการบัญชีแล้วยังมีการตรวจสอบอีก ประเภทหนึ่งซึ่งเน้นเพื่อให้ทราบความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล และความประหยัดของ การดำเนินงานซึ่งนับเป็นการตรวจสอบที่มีความสำคัญเช่นกัน ในการดำเนินการตรวจสอบสามารถ จำแนกแยกออกได้ 2 ลักษณะ คือ

##### (1) การตรวจสอบก่อนจ่ายและการตรวจสอบหลังจ่าย

การตรวจสอบก่อนจ่ายเป็นการตรวจสอบก่อนการปฏิบัติ ไม่ว่าจะด้านการ บริหารหรือด้านการเงิน ส่วนการตรวจสอบหลังจ่ายเป็นการตรวจสอบหลังจากที่ได้มีการปฏิบัติ แล้ว กรณีที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบก่อนจ่ายก็จะมีประโยชน์คือ สามารถ ป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิดขึ้นได้ และหากทำหน้าที่ตรวจสอบหลังจ่ายก็จะช่วยชี้ให้เห็นชัดเจน ถึงความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่ด้านการปฏิบัติ หากพบการใช้จ่ายที่ไม่ถูกต้องก็จะมี การเรียกชดใช้ ค่าเสียหายและอาจช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายดังกล่าวซ้ำขึ้นอีก

<sup>23</sup> 72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. หนังสือที่ระลึกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องในวาระครบรอบ 72 ปี. 2530. หน้า 62 – 71.

## (2) การตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก

การตรวจสอบภายในเป็นการบริการที่จัดขึ้นภายในองค์กรหรือหน่วยงาน ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปหน่วยตรวจสอบภายในจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าสูงสุดขององค์กร แต่หน่วยตรวจสอบภายในก็จำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระในระดับที่เหมาะสมทั้งด้านหน้าที่ความรับผิดชอบและทางด้านฐานะภายในองค์กรเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนการตรวจสอบภายนอกซึ่งสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในหน่วยตรวจสอบภายนอกจะต้องประเมินประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบภายในเพื่อจัดแผนงานตรวจสอบของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันและป้องกันการงานที่อาจซ้ำซ้อนกันได้

### 3) อำนาจของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

พื้นฐานของอำนาจในการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินควรกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดอาจกำหนดอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ การระบุนขอบเขตและเงื่อนไขที่แน่ชัดของอำนาจการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินควรขึ้นอยู่กับสถานะและความต้องการของประชาชนของแต่ละประเทศ การบริหารเงินของประเทศไม่ว่าจะแสดงในรูปของงบประมาณหรือในลักษณะใด ต้องได้รับการตรวจสอบจากสถาบันตรวจเงินแผ่นดินทั้งสิ้น รวมถึงส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบการบริหารการเงินที่แม้จะจัดให้แยกออกจากระบบงบประมาณของประเทศ ก็จะต้องรับการตรวจสอบจากสถาบันตรวจเงินแผ่นดินด้วยเช่นกัน และสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะต้องใช้ความพยายามผลักดันให้มีระบบการจำแนกประเภทของงบประมาณอย่างชัดเจนเพื่ออำนวยความสะดวกให้มีระบบบัญชีที่ง่ายและถูกต้องเท่าที่จะจำเป็นได้

### 4) ความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจและได้รับความคุ้มครองให้ปลอดภัยจากอิทธิพลภายนอก โดยความเป็นอิสระดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าจะไม่มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดินใด ๆ ที่เป็นอิสระอย่างสมบูรณ์เพราะถึงอย่างไรก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอยู่ แต่กระนั้นก็ตามสถาบันตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องมีความเป็นอิสระในระดับที่สูงพอทั้งในด้านอำนาจหน้าที่และรูปแบบขององค์กรที่จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 5) ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

การที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรับรอง ส่งผลให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีความคล่องตัวและใช้ความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภาของแต่ละประเทศควรกำหนด

ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้เหมาะสมกับเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐบาลและฝ่ายบริหารนั้น แม้ว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลแต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐบาลอยู่ในฐานะต่ำกว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยตนเองอย่างเต็มที่ไม่ว่าอย่างการที่ได้รับการตรวจสอบหรือปฏิบัติตามความเห็นของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพ้นจากความรับผิดชอบได้ เว้นแต่จะกำหนดไว้ตามกฎหมาย

#### 6) การรายงานต่อรัฐสภาและประชาชน

ควรมีข้อกำหนดในระดับรัฐธรรมนูญให้องค์การตรวจเงินแผ่นดินในการรายงานผลการตรวจสอบเป็นประจำปีและอย่างอิสระต่อรัฐสภาและเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบด้วย ซึ่งจะทำให้ข้อตรวจพบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีผลในทางบังคับใช้ได้ดียิ่งขึ้น นอกจากรายงานประจำปีแล้วสถาบันตรวจเงินแผ่นดินยังต้องทำรายงานซึ่งสิทธิที่จะรายงานในระหว่างงวดถึงข้อตรวจพบที่เป็นประโยชน์และมีความสำคัญเป็นพิเศษ

## 2. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

### 2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

วินัยการเงินการคลัง เป็นเรื่องที่ยังไม่แพร่หลายในวงการกฎหมายไทยอย่างเท่าที่ควร ยิ่งเมื่อเทียบกับความสำคัญของหลักการดังกล่าวที่รัฐจะต้องดำเนินกิจการสาธารณะให้อยู่ในกรอบของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายและการบริหารในด้านงบประมาณและการคลังของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องและสมดังเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินเหล่านั้น ในการศึกษาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นในเบื้องต้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า “วินัย” เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อไป

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับแล้วไม่พบว่ามีกรให้นิยามความหมายของคำว่า “วินัย” ไว้แต่อย่างใด จึงต้องพิจารณาคำดังกล่าวจากพจนานุกรมล้นับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบแบบแผนและ





### 2.1.1 ความหมายของวินัยการเงินการคลัง

วินัยการเงินการคลัง เป็นเรื่องที่ยังไม่ค่อยแพร่หลายในวงการกฎหมายไทยเท่าใดนัก ด้วยเหตุนี้ในระบบกฎหมายไทยจึงยังไม่มีกนิยามความหมายของคำดังกล่าวไว้โดยชัดเจน จากการศึกษาพบว่า มีนักวิชาการและหน่วยงานของรัฐให้นิยามความหมายของวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ ทั้งนี้ วินัยการเงินการคลังหรือวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นเป็นอย่างไรเหมือนกันเพียงแต่เรียกชื่อแตกต่างกันเท่านั้น ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสำนักวินัยทางการเงินและการคลัง<sup>27</sup> ให้ความหมายไว้ว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง หมายถึง ข้อกำหนดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแบบแผน ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจยึดถือปฏิบัติตามเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างมีวินัยถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวแล้ว ถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครอง”

ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป<sup>28</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง หมายถึง กฎ ข้อบังคับ (มาตรการทางกฎหมาย) ซึ่งกำหนดเป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐและองค์กรของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน”

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “วินัยการเงินการคลัง” หมายถึง กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายและการบริหารการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงปฏิบัติหรือห้ามมิให้ปฏิบัติโดยให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หากฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องได้รับโทษทางปกครอง

<sup>27</sup> สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง. “รู้จักวินัยทางงบประมาณและการคลัง”. ค้นคืน 18 เมษายน 2563 จาก <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>

<sup>28</sup> อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป. วินัยทางงบประมาณและการคลัง. โครงการวิจัยทางวิชาการนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545. หน้า 4.

### 2.1.2 วัตถุประสงค์ของวินัยการเงินการคลัง

วิรัตน์ สุนทรวิภาต<sup>29</sup> ได้อธิบายไว้ว่า จุดมุ่งหมายของวินัยทางงบประมาณและการคลัง ก็คือ ให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานหรือของราชการ เพื่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติ เพื่อความผาสุกของประชาชน และเพื่อภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของราชการและหน่วยงานนั่นเอง

จิริกิตต์ คงสม<sup>30</sup> ได้อธิบายไว้ว่า วินัยทางงบประมาณและการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในเรื่องของการรับ การเบิก การจ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา การจัดการซึ่งเงินหรือทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานภาครัฐซึ่งรวมเรียกว่า “การบริหารการเงินการคลัง” ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด เพื่อรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน และป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ รวมตลอดถึงการใช้จ่ายทรัพยากรในการดำเนินการภาครัฐให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อสาธารณชน

### 2.1.3 ลักษณะความผิดของวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากที่ได้กล่าวถึงความหมายของวินัยการเงินการคลังในข้างต้นนั้น จึงกล่าวได้ว่าความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายและการบริหารการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นจะอยู่ในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง หรือในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางหรือกฎระเบียบภายในของแต่ละหน่วยงานของรัฐก็ตาม เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้

### 2.1.4 โทษวินัยการเงินการคลัง

โดยทั่วไปแล้วโทษวินัยการเงินการคลังมักจะถูกกำหนดในรูปของโทษทางปกครอง เช่น โทษปรับ เป็นต้น ซึ่งในประเทศไทยแต่เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีโทษวินัยการเงินการคลังเป็น “โทษปรับทาง

<sup>29</sup> วิรัตน์ สุนทรวิภาต. วินัยงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556. หน้า 34.

<sup>30</sup> จิริกิตต์ คงสม. ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย. หน้า 12-13.



ปกครอง” เพียงประการเดียวเท่านั้น แต่ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ใช้บังคับแทน โดยได้กำหนดให้มีโทษวินัยการเงินการคลังออกเป็น 3 ประการ<sup>31</sup> ได้แก่ ภาคทัณฑ์ คำพิพากษาโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง

## 2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจและการควบคุมวินัยการเงินการคลัง

### 2.2.1 หลักการแบ่งแยกระหว่างอำนาจผู้สั่งจ่ายและผู้จ่าย

#### 1) หลักความรับผิดชอบของสมุหบัญชี

หลักความรับผิดชอบของสมุหบัญชีเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักการแยกหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและสมุหบัญชี (La séparation des ordonnateurs et des comptables) อันเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายการคลังฝรั่งเศส ซึ่งตามหลักการนี้ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (les ordonnateurs) และสมุหบัญชี (les comptables) มีอำนาจหน้าที่แยกจากกันเด็ดขาด โดยมีจุดประสงค์สำคัญคือไม่ให้ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการสั่งจ่ายเงินงบประมาณหรือในการเก็บรายได้ เป็นผู้ที่ “สัมผัส” เงินนั้น โดยตรง และในทางตรงกันข้ามผู้ที่สัมผัสเงินจะไม่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้เงินนั้น ทั้งนี้เพื่อทั้งสองฝ่ายจะได้ทำการตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยผู้มีอำนาจสั่งจ่ายจะมีหน้าที่ในการก่อภาระผูกพันงบประมาณ ตรวจสอบหนี้ที่เกิดขึ้นและกำหนดจำนวนที่แน่นอน และออกคำสั่งจ่ายเงิน โดยสมุหบัญชีจะมีหน้าที่จ่ายเงิน แต่ในการจ่ายเงินนั้นสมุหบัญชีจะกระทำการควบคุมทางบัญชี (contrôle comptable) คือตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ว่าเงินงบประมาณมีพอหรือไม่ ว่าหนี้นั้นมีจริงหรือไม่ เป็นต้น โดยการควบคุมทางบัญชียี่จะกระทำโดยการตรวจสอบใบสำคัญเป็นหลัก หากมีเอกสารไม่ครบ หรือมีข้อผิดพลาดประการใดสมุหบัญชีสามารถระงับการจ่ายเงินได้และแจ้งไปยังผู้มีอำนาจสั่งจ่าย หากผู้มีอำนาจสั่งจ่ายยังต้องการให้มีการจ่ายเงินก็สามารถใช้อำนาจ “สั่งให้ดำเนินการ” (pouvoir de réquisition) และสั่งให้สมุหบัญชีทำการจ่ายเงินได้ แต่ในกรณีนี้จะถือว่าสมุหบัญชีพ้นจากความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการทางบัญชียี่ดังกล่าว<sup>32</sup>

ความรับผิดชอบของสมุหบัญชีเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบทางการเงินและเป็นการส่วนตัว (le principe de la responsabilité pécuniaire et personnelle) ของสมุหบัญชีของหน่วยงานของรัฐ เหตุแห่งความรับผิดชอบของสมุหบัญชียี่แบ่งออกได้ 3 กรณี

<sup>31</sup> มาตรา 98 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.

<sup>32</sup> อนัญ ยศสุนทร. บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 36, ฉบับที่ 2. หน้า 344.

## (1) ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับรายรับ

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับรายรับ ได้แก่ การติดตามดูแลให้มีการนำส่งรายได้ โดยผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่าย การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับรายรับ และการนำส่งรายได้ สมุหบัญชี มีหน้าที่คอยติดตามดูแลให้มีการนำส่งเงินรายได้ของรัฐซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปของระบบบัญชี สาธารณะ ความรับผิดชอบของสมุหบัญชีในกรณีนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อสมุหบัญชีรู้ถึงการมีอยู่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องเรียกให้มีการชำระและนำส่งรายได้ของหน่วยงานต่อไป สมุหบัญชีจึงมีหน้าที่แต่เพียง แจ้งหรือบอกกล่าวผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่ายว่ามีหนี้ที่จะต้องเรียกเก็บและนำส่งเป็นรายได้ของหน่วยงาน และเป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่ายที่ได้รับคำบอกกล่าวนั้น ในอันที่จะต้องดำเนินการ ดังกล่าวและกำหนดประเภทของรายได้เพื่อการดำเนินการของสมุหบัญชีต่อไป

การตรวจสอบว่าการจัดหารายรับของหน่วยงานของรัฐมีการอนุญาตไว้เป็นการล่วงหน้าหรือไม่เป็นไปตามหลักทั่วไปของระบบการบัญชีสาธารณะ ทั้งนี้ การอนุญาตให้จัดหารายรับนั้นจะต้องเป็นการอนุญาตโดยกฎหมาย หรือกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หรือเป็นการอนุญาตตามคำสั่งศาลหรือตามข้อตกลง การดำเนินการโดยไม่มีการอนุญาตเป็นการล่วงหน้านั้นย่อมเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาและผู้ชำระเงินที่ได้รับความสะดวกจากการเรียกเก็บเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถฟ้องร้องสมุหบัญชีให้รับผิดชอบได้

การนำส่งรายได้ สมุหบัญชีได้รับมอบหมายให้จัดการเกี่ยวกับเงินรายได้ของหน่วยงาน (la prise en charge du titre de recette) สมุหบัญชีจะต้องดำเนินการแจ้งให้ ลูกหนี้ทำการชำระหนี้ของตน ในกรณีที่ไม่มีกรณีใด ๆ จากฝ่ายลูกหนี้ สมุหบัญชีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีการบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ โดยพิจารณาวิธีการบังคับชำระหนี้ ของลูกหนี้และช่วงเวลาของการดำเนินการที่เหมาะสม ทั้งนี้ สมุหบัญชีมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดระยะเวลาเพื่อการชำระหนี้โดยจัดให้มีประกันตามความจำเป็นตามที่สมุหบัญชีกำหนด ซึ่งถือเป็นความเสี่ยงและความรับผิดชอบของสมุหบัญชี

## (2) ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับรายจ่าย

สมุหบัญชีมีความรับผิดชอบในกรณีที่มิได้ทำการตรวจสอบหรือทำการตรวจสอบไม่เพียงพอในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่าย ผู้ได้มอบหมาย หรือผู้มีอำนาจกระทำแทน ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่ายกระทำการโดยไม่มีอำนาจ ย่อมทำให้คำสั่งที่บุคคลนั้นกระทำต่อสมุหบัญชีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. การตรวจสอบว่ามีเงินงบประมาณเพียงพอเพื่อการชำระค่าใช้จ่าย ดังกล่าวหรือไม่ ทั้งนี้ ตามหลักการชำระค่าใช้จ่ายตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

ค. การตรวจสอบความถูกต้องของการก่อให้เกิดค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ สมุหบัญชี จะมีความรับผิดชอบเมื่อตรวจพบการกระทำที่ไม่ถูกต้องในขณะที่ยื่น ซึ่งมิได้มีการดำเนินการแก้ไข การกระทำไม่ถูกต้องนั้น และสมุหบัญชีไม่คัดค้านการชำระหนี้

ง. การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับ ค่าใช้จ่าย แต่อย่างไรก็ตาม สมุหบัญชีไม่มีหน้าที่ที่จะพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ สัญญาทางปกครองและสมุหบัญชีต้องสันนิษฐานว่าการรับรองผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายซึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบการดังกล่าวเป็นการรับรองที่ถูกต้อง

จ. การตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนเงินที่ต้องชำระ

ฉ. การตรวจสอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อกำหนดเรื่องการยึดหรือการอายัด (des saisies-arrêts) การโต้แย้งหรือเรื่องอื่นในทำนองเดียวกันและการตรวจสอบเกี่ยวกับการหักกลบหนี้

### (3) ความรับผิดชอบในการจัดการเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของรัฐ

ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของ ภาครัฐ สมุหบัญชีย่อมมีหน้าที่ในการเก็บและดูแลรักษาเงินและทรัพย์สินของภาครัฐเป็นอย่างดี ตลอดจนพร้อมที่จะแสดงหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของภาครัฐในการดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้น เอกสารหลักฐานและบัญชีต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของสมุหบัญชีจึงเป็นเอกสาร หลักฐานสำคัญอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้ในกรณี ที่เอกสารหลักฐานหรือบัญชีต่าง ๆ ได้สูญหายไปหรือกรณีของความไม่เป็นระเบียบในการจัดทำ บัญชี สมุหบัญชีย่อมมีความรับผิดชอบ หากสมุหบัญชีไม่สามารถพิสูจน์การใช้จ่ายเงินไปเพื่อการดำเนิน กิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริง

#### 2) หลักความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย

ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (les ordonnateurs) เป็นบุคคลผู้มีหน้าที่ออกคำสั่งในการ ดำเนินการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายเพื่อให้สมุหบัญชีดำเนินการและมีหน้าที่ในการออกใบสำคัญ ต่าง ๆ (les certifications) ประกอบคำสั่งให้ดำเนินการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย<sup>33</sup> ผู้มีอำนาจสั่งจ่าย จะมีหน้าที่ในการก่อภาระผูกพันงบประมาณตรวจสอบหนี้ที่เกิดขึ้น และกำหนดจำนวนวงเงิน งบประมาณที่แน่นอน และออกคำสั่งจ่ายเงิน ต่างจากสมุหบัญชีจะมีหน้าที่ในการจ่ายเงินเท่านั้น สมุหบัญชีจะทำการควบคุมทางบัญชี (contrôle comptable) คือตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจสั่งจ่ายถูกต้อง

<sup>33</sup> บรรณเจติ สิงคะเนติ. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจเงินแผ่นดิน ของไทย. เสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. 2550. หน้า 84.

ตามกฎหมายว่าด้วยเงินงบประมาณหรือไม่ หรือตรวจสอบว่าหนี้มีจริงหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งการควบคุมทางบัญชีจะทำโดยการตรวจสอบใบสำคัญเป็นหลัก หากมีเอกสารไม่ครบหรือมีข้อผิดพลาดประการใด สมุห์บัญชีสามารถระงับการให้มีการจ่ายเงินได้และแจ้งไปยังผู้มีอำนาจสั่งจ่าย หากผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายยังต้องการให้มีการจ่ายเงินก็สามารถใช้ “อำนาจสั่งให้ดำเนินการได้” (pouvoir de requisition) และสั่งให้สมุห์บัญชีทำการจ่ายเงินได้ แต่ในกรณีนี้จะถือว่าสมุห์บัญชีพ้นจากความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการทางบัญชีดังกล่าว<sup>34</sup>

ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งจ่ายแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

(1) ความผิดในการดำเนินการเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และการจัดการทรัพย์สิน เช่น การผูกพันรายจ่ายโดยมิได้ดำเนินการตรวจสอบทางการคลังก่อนการผูกพันรายจ่ายนั้น หรือโดยการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบทางการคลัง การก่อค่าใช้จ่ายโดยไม่ถูกต้องเพื่อปกปิดการใช้เงินเกินวงเงินงบประมาณ การผูกพันรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจให้ลงนามเพื่อการนั้น

(2) ความผิดในการดำเนินการตามกฎหมายเกณฑ์อื่น เช่น การให้ประโยชน์โดยไม่มีเหตุอันควร อันเป็นการมิชอบด้วยหน้าที่ของตนและก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ

## 2.2.2 หลักการควบคุมตรวจสอบทางการคลัง

### 1) หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

หลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ เป็นหลักการพื้นฐานที่ถือว่ามีความสำคัญมากที่สุดในการบริหารราชการคลังที่ใช้บังคับ เนื่องจากเป็นหลักการที่สะท้อนถึงความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจในเรื่องเงินแผ่นดิน ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการนำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายหากไม่ได้รับความยินยอมเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การอนุมัติเกี่ยวกับเงินแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นการใช้อำนาจตัดสินใจแทนประชาชนผ่านกลไกการอนุมัติงบประมาณประจำปี และผ่านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

### 2) หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกฎหมาย<sup>35</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ ในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่

<sup>34</sup> จีรจิตต์ คงสม. ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย. หน้า 32–33.

<sup>35</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 55–56.

ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป<sup>36</sup>

ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับกรอบวินัยการเงินการคลังตามมาตรา 169 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐจะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้เท่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินแผ่นดินว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับการอนุญาตโดยรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนก่อนแล้ว แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นคือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายเงินไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกรณีเช่นว่านี้ต้องมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป โดยต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้จ่ายไปก่อนแล้วด้วย โดยแยกวงเงินชดใช้นั้นไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากวงเงินงบประมาณไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ขอตั้งชดใช้ ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งหลักการจัดหางบประมาณต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภานั้นเอง

### 3. วินัยการเงินการคลังกับวินัยข้าราชการ

#### 3.1 ความหมายของวินัยข้าราชการ

ในระบบกฎหมายไทยไม่บทบัญญัติใดกำหนดนิยามความหมายของ “วินัยข้าราชการ” ไว้โดยเฉพาะ แต่ก็มีผู้ให้ความหมายของคำดังกล่าวไว้บ้าง ดังนี้

สำนักงาน ก.พ. ได้อธิบายว่า “วินัย” หมายถึง การควบคุมความประพฤติให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผน ซึ่งวินัยข้าราชการพลเรือน ได้แก่ บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์ สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตน เป็น

<sup>36</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140



ต้น นอกจากนี้ วินัยยังหมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของบทบัญญัติวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย<sup>37</sup>

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้อธิบายว่า “วินัยข้าราชการ” หมายถึง กฎระเบียบต่าง ๆ ที่วางหลักขึ้นมาเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดให้ข้าราชการวางตัวให้เหมาะสม เพื่อส่งผลอันสูงสุดให้ข้าราชการจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป<sup>38</sup>

อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า “วินัยข้าราชการ” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติดี ละเว้นการประพฤติในทางมิชอบ เพื่อให้การดำเนินงานตามหน้าที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

### 3.2 วัตถุประสงค์ของวินัยข้าราชการ

สำนักงาน ก.พ. ได้อธิบายว่าจุดมุ่งหมายของวินัยข้าราชการเพื่อประสิทธิผลและประสิทธิผลของราชการ ความเจริญของประเทศ ความมั่นคงของประเทศ และความผาสุกของประชาชน<sup>39</sup> ทั้งนี้ การลงโทษทางวินัยข้าราชการมีจุดมุ่งหมายดังนี้<sup>40</sup>

- 1) เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพราะเมื่อมีข้าราชการกระทำผิดวินัยก็สมควรได้รับโทษเพื่อไม่ให้ข้าราชการผู้อื่นถือเป็นเรื่องอย่าง
- 2) เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของข้าราชการ กล่าวคือ การลงโทษทางวินัยจะต้องลงโทษโดยฉับพลัน เป็นธรรม และมีการลงโทษเสมอหน้ากัน รวมทั้งต้องลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำลง มิฉะนั้นย่อมส่งผลให้ข้าราชการเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>37</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ. 2553. หน้า 3.

<sup>38</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. *การดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ*. เอกสารความรู้สถาบันดำรงราชานุภาพ ลำดับที่ 14. 2554. หน้า 11.

<sup>39</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. หน้า 3.

<sup>40</sup> สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. หน้า 30.



3) เพื่อจูงใจให้ข้าราชการปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เพราะลงการลงโทษนอกจากจะทำให้ผู้ถูกลงโทษทราบว่าตนถูกลงโทษเพราะเหตุใดแล้ว ยังทำให้ผู้ถูกลงโทษได้สำนึกในการกระทำของตนว่าเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของส่วนรวมและทางราชการ

4) เพื่อชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชน เนื่องจากการปฏิบัติของทางราชการเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หากข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบต่อประชาชนย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของทางราชการ และเมื่อข้าราชการผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยแล้วก็ช่วยรักษาชื่อเสียงและความเชื่อของประชาชนที่มีต่อทางราชการได้

### 3.3 ลักษณะความผิดวินัยข้าราชการ

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดวินัยข้าราชการไว้ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย ตั้งแต่มาตรา 80 จนถึงมาตรา 85 ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยอาจแยกออกเป็นกลุ่มได้ดังนี้

#### 1) วินัยต่อประเทศชาติ

เช่น ข้าราชการต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ (มาตรา 81)

#### 2) วินัยต่อประชาชน

เช่น ข้าราชการต้องต้อนรับ ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน (มาตรา 82 (8)) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้มาติดต่อราชการ (มาตรา 83 (4)) เป็นต้น

#### 3) วินัยต่อผู้บังคับบัญชา

เช่น ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (มาตรา 82 (4)) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา (มาตรา 83 (1)) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่กระทำการข่มผู้บังคับบัญชา (มาตรา 83 (2)) เป็นต้น

#### 4) วินัยต่อผู้ร่วมงาน

เช่น ข้าราชการต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคี และต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการ (มาตรา 82 (7)) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการก่อกวน แกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ (มาตรา 83 (7)) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล้วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ (มาตรา 83 (8)) เป็นต้น

#### 5) วินัยต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

เช่น ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์และเที่ยงธรรม (มาตรา 82 (1)) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการหาประโยชน์ (มาตรา 83 (3)) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ (มาตรา 82 (2)) และต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจ อุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ (มาตรา 82 (3)) เป็นต้น

#### 6) วินัยต่อตนเอง

เช่น ข้าราชการต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้เสื่อมเสีย (มาตรา 82 (10)) ต้องไม่กระทำการใดอันเชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง (มาตรา 85 (4)) เป็นต้น

### 3.4 โทษวินัยข้าราชการ

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้โทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนไว้ 5 สถาน<sup>41</sup> ดังนี้

#### 1) ภาคทัณฑ์

เป็นโทษสำหรับกรณีกระทำผิดวินัยที่เป็นเรื่องเล็กน้อย หรือมีเหตุอันควรลดหย่อน ซึ่งยังไม่ถึงกับต้องลงโทษตัดเงินเดือน

#### 2) ตัดเงินเดือน

เป็นการลงโทษตัดเงินเดือนเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือนและเป็นจำนวนเดือน ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้ตัดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษเป็นเวลาหนึ่งเดือนถึงสามเดือนแล้วแต่ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งลงโทษวินัย เช่น ตัดเงินเดือนร้อยละ 4 เป็นเวลาสองเดือน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วก็จะได้รับเงินเดือนตามปกติ

#### 3) ลดเงินเดือน

เป็นการลงโทษโดยลดเงินเดือนเป็นจำนวนร้อยละของเงินเดือน ซึ่งตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดให้ลดเงินเดือนได้ครั้งหนึ่งในอัตราร้อยละ 2 หรือร้อยละ 4 ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ ซึ่งจะแตกต่างกับโทษตัดเงินเดือนตรงที่เป็นการลดเงินเดือนตลอดไปโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาบังคับโทษ

<sup>41</sup> มาตรา 88 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

## 4) ปลดออก

เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยยังได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนผู้นั้นลาออกจากราชการ

## 5) ไล่ออก

เป็นการลงโทษให้พ้นจากราชการ โดยไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

#### 4. วินัยการเงินการคลังกับเจตนาภายในของผู้กระทำผิด

ในกฎหมายอาญาผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่จะได้รับโทษทางอาญานั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบตามโครงสร้างความรับผิดทางอาญา โดยองค์ประกอบภายในของผู้กระทำฝ่าฝืนที่เรียกว่า “เจตนาหรือประมาท” เป็นส่วนประกอบสำคัญอย่างหนึ่งในการวินิจฉัยว่าผู้กระทำจะมีความรับผิดทางอาญาหรือไม่ เช่นกันเดียวกันกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดที่จะต้องมีการกระทำโดย “จงใจหรือประมาทเลินเล่อ” จึงจะถือว่าเป็นการละเมิดอันจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายได้ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการกระทำโดยจงใจในความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้การกระทำโดยจงใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบความผิด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้จะเป็นความผิดและได้รับโทษวินัยการเงินการคลังต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นไปโดยจงใจ<sup>42</sup> ซึ่งในกฎหมายมหาชนนั้นมิได้มีการกำหนดนิยามความหมายของการกระทำโดยจงใจไว้แต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปตามมาตรา 420<sup>43</sup>

<sup>42</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

<sup>43</sup> มาตรา 420 “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

## 4.1 ลักษณะของการกระทำโดยจงใจ

### 4.1.1 ความหมาย

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า “การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กล่าวคือ ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแล้ว ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม แม้ผลเสียหายจะมากกว่าที่คาดคิดไว้ก็ตาม ก็เรียกว่าเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว”<sup>44</sup>

รองศาสตราจารย์สุขุม สุภนิษฐ์ ได้อธิบายว่า “การกระทำโดยจงใจ มีความหมายคล้ายกับโดยเจตนาในทางอาญา แตกต่างกันเพียงว่าการกระทำโดยจงใจนั้นหมายถึงกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำว่าจะเป็นผลเสียหายต่อบุคคลอื่น แต่มิได้หมายเลยไปถึงต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่าง เช่นการกระทำโดยเจตนา”<sup>45</sup>

ท่านอาจารย์เพ็ง เพ็งนิตติ ได้อธิบายว่า “คำว่า “จงใจ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เราอาจเทียบเคียงกับคำว่า “เจตนา” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “กระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น” จะเห็นได้ว่า เจตนาในทางอาญาแบ่งเป็น 2 กรณี คือ เจตนาประสงค์ต่อผล กับเจตนาย่อมเล็งเห็นผล ซึ่งเจตนาประสงค์ต่อผล หมายถึง รู้ถึงผลเสียหายที่เกิดแก่เขา และผู้กระทำประสงค์จะให้เกิดผลขึ้นด้วย ใกล้เคียงกับคำว่า “จงใจ” คือผู้กระทำรู้ว่าความเสียหายจะเกิดแก่เขาเหมือนกัน ส่วนผลเสียหายจะเกิดมากหรือน้อยก็ถือว่าเป็นจงใจ แต่เจตนาย่อมเล็งเห็นผล หมายถึง ผู้กระทำไม่ประสงค์ต่อผลแต่ได้ฝืนกระทำไปทั้ง ๆ ที่เล็งเห็นได้ว่าผลจะเกิด แต่ผู้กระทำไม่โยคีในผล ซึ่งในทางแพ่งการฝืนกระทำไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ อย่างมากก็เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น”<sup>46</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ ได้อธิบายว่า “กระทำด้วยความจงใจ หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย

<sup>44</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2555. หน้า 44.

<sup>45</sup> สุขุม สุภนิษฐ์. คำอธิบายกฎหมายละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ. 2550. หน้า 15.

<sup>46</sup> เพ็ง เพ็งนิตติ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์. 2550. หน้า 137.

เช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าใจจะทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้น ไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรที่จะเกิด” ก็น่าถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสังค์ต่อผลเช่นกัน<sup>47</sup>

ท่านอาจารย์พจน์ ปุษปาคม ได้อธิบายว่า “จิตใจในทางแพ่งไม่ต่างกับเจตนาในทางอาญา เพราะต้องประกอบด้วยกระทำโดยประสังค์ต่อผลคือความเสียหายจะเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน เป็นแต่ว่าการเล็งเห็นผลเท่านั้นจะใกล้เคียงกับประมาทเลินเล่อ ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นเห็นอยู่แน่ ๆ ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นก็เป็นจิตใจ ถ้าไม่แน่ว่าความเสียหายจะเกิดหรือไม่ก็เป็นประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ว่าความเสียหายจะได้เกิดขึ้นโดยจิตใจหรือประมาทเลินเล่อความรับผิดชอบก็ได้เปลี่ยนแปลงไป”<sup>48</sup>

กล่าวได้โดยสรุปว่า “การกระทำโดยจิตใจ” คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะมากหรือน้อยก็ตาม โดยการกระทำโดยจิตใจนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาที่มุ่งต่อความเสียหายอย่างเดียวกัน คือเจตนาประสังค์ต่อผล แต่ไม่รวมถึงเจตนาเล็งเห็นผล เว้นแต่กรณีเล็งเห็นผลนั้นเป็นประเภทที่ความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนก็จะเป็นการกระทำโดยจิตใจได้เช่นกัน

#### 4.1.2 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 236/2551 การที่นาย ช. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินได้ดำเนินการออก น.ส.3 ก. ให้แก่นาย ข. โดยอ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส.3 ก. ทับที่ดินตามหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่น และได้มีการรังวัดรวมเอาที่ดินของบุคคลอื่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อที่ดินตาม น.ส.3 ก. ด้วย อีกทั้งยังจัดทำเอกสารต่าง ๆ ตลอดจนบันทึกเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณา มีคำสั่งและลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นความเท็จทั้งสิ้น ถือได้ว่า นาย ช. กระทำด้วยความจงใจดำเนินการออก น.ส.3 ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552 การที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ซึ่งมีอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จะต้องใช้ดุลพินิจจัดให้

<sup>47</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2541). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2541. หน้า 375.

<sup>48</sup> พจน์ ปุษปาคม. *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์. 2530. หน้า 117.



ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อนนั้น แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครุว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ นอกจากนั้นยังรู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2539 ถึงเดือนกันยายน 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการทำให้ราชการได้รับความเสียหายอันถือเป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2554 คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ ไม่ได้นำข้อมูลราคาประเมินที่ดินและราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อที่ดินครั้งล่าสุดจำนวน 3 ราย ที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินจังหวัดมาประกอบการพิจารณาว่าสมควรที่จะซื้อที่ดินแปลงพิพาทตามราคาข้อเสนอหรือไม่ ทั้งที่ดินแปลงพิพาทเคยเป็นของผู้ฟ้องคดีและนาย ป. ผู้ขายก็ไม่ได้เป็นผู้ตั้งราคาซื้อขาย ไม่ได้เป็นผู้ตกลงกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงและได้รับเงินค่าซื้อขายเพียงบางส่วน นอกจากนี้ก็ไม่ได้เป็นผู้ซื้อที่ดินแปลงพิพาทและจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี จึงเชื่อว่าการซื้อขายที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีการต่อรองราคา และพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ขายที่ดินให้นาย ป. เป็นการทำนิติกรรมอำพรางโดยผู้ฟ้องคดีมีเจตนาหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้เสียในสัญญากับผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจซื้อที่ดินโดยไม่ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดไว้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1290/2560 ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงนามตรวจรับมอบงานว่าเห็นควรจ่ายเงินค่าซ่อมทรัพย์สินของงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้งที่ยังไม่เคยได้ตรวจดูงานจริง ซึ่งย่อมสังเกตเห็นได้ถึงความผิดปกติในการตรวจรับมอบงานซ่อมแซมดังกล่าว แต่กลับปล่อยปละละเลยยินยอมตรวจรับงาน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบฯ โดยตรวจสอบงานจริงก่อนลงนามย่อมจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ถือเป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 750/2561 คดีนี้แม้ว่าขณะเกิดเหตุจะมีฝนตกหนักจนกระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (อุทกภัย) ก็ตาม แต่ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มขุดลอกคลองจนถึงเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีประกาศดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน การดำเนินโครงการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบไม่น้อยกว่า ๗ วัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีเวลามากเพียงพอที่จะแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีทราบได้แต่มิได้ดำเนินการดังกล่าว จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ



ตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีย่อมเห็นได้ว่าการสร้างทำนบในฤดูน้ำหลากอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรทั้งที่อยู่บริเวณเหนือน้ำและท้ายน้ำได้เนื่องจากปกติน้ำย่อมไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ การสร้างทำนบย่อมส่งผลทำให้เกิดน้ำท่วมได้ ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผลโดยตรงจากการดำเนินโครงการของผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งให้เจ้าของที่ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนไว้ทั้งที่มีเวลาที่สามารถกระทำได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการกระทำโดยจงใจนั้นมีลักษณะไปในทางเดียวกันกับที่นักวิชาการได้ให้นิยามความหมายไว้

## 4.2 ลักษณะของการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

### 4.2.1 ความหมาย

เนื่องจากระบบกฎหมายไทยมิได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายฉบับใด แต่ก็สามารถอาศัยบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งซึ่งก็คือกฎหมายอาญามาเป็นฐานในการนิยามความหมายได้ โดยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การกระทำโดยประมาท ได้แก่ การทำความผิดโดยมิใช่เจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้แต่หาได้ใช้อย่างเพียงพอไม่”

รองศาสตราจารย์สุชม สุกนิตย์ ได้อธิบายว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่อในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ควรจะหมายถึงการกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่ การพิจารณาการกระทำโดยประมาทในทางละเมิดนั้น ต้องพิจารณาถึงขนาดของความระมัดระวังของผู้กระทำ โดยเทียบกับบุคคลในวิสัยและพฤติการณ์อย่างเดียวกันกับผู้กระทำว่าปกติบุคคลเช่นว่านั้นจะใช้ความระมัดระวังได้มากน้อยเพียงใด ถ้าหากปรากฏว่า บุคคลธรรมดาที่เป็นมาตรฐานเทียบเคียงนั้นอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกันกับผู้กระทำจะใช้ความระมัดระวังมากกว่าผู้กระทำและความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้น ก็ต้องถือว่าผู้กระทำประมาท<sup>49</sup>

<sup>49</sup> สุชม สุกนิตย์. คำอธิบายกฎหมายละเมิด. หน้า 17-18.

และมีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความหมายของ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายว่า อย่างไรก็ตามความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติอธิบายเอาไว้ ความประมาทเลินเล่อโดยทั่วไปย่อมวินิจฉัยเทียบมาตรฐานความระมัดระวังของวิญญูชนในฐานะเช่นลูกหนี้ในพฤติการณ์เช่นนั้น มิได้ถือเอาความระมัดระวังของลูกหนี้เองเป็นหลัก แต่บางกรณีนักกฎหมายอาจต้องใช้ความระมัดระวังมากขึ้นหรือน้อยลงก็ได้ แล้วแต่จะบัญญัติไว้เป็นเรื่อง ๆ ไป สำหรับความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง ความประมาทเลินเล่อโดยที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังให้พ้นภัยอันตรายที่เห็นอยู่นั้น ถ้าหากจะใช้ความระมัดระวังแต่เพียงเล็กน้อย ภัยอันตรายนั้นก็จะไม่เกิดขึ้น<sup>50</sup>

ศาสตราจารย์ ศักดิ์ สนองชาติ ได้อธิบายว่า ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็คือ กระทบการโดยปราศจากความระมัดระวังเสียเลย<sup>51</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายว่า กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึงการกระทำโดยรู้สึกลูกอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่แน่ว่าจะเกิด และคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ว่า “การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคนจนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก” (เรื่องเสรีที่ 61/2540)

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุด ได้อธิบายเกี่ยวกับความหมายของคำว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ว่า “การกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมาย

<sup>50</sup> จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์. 2526. หน้า 496.

<sup>51</sup> ศักดิ์ สนองชาติ. คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ. 2549. หน้า 260.

ได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552)

กล่าวได้โดยสรุปว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่ได้กระทำไปโดยคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังแต่เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่ผู้กระทำมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

#### 4.2.2 แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 354/2555 การที่ผู้ฟ้องคดีมอบกุญแจให้แก่เจ้าหน้าที่โครงการทุกคนถือ และผู้ฟ้องคดียังแขวนกุญแจลูกครอบไว้ที่โต๊ะในโครงการซึ่งสามารถมองเห็นและสามารถหยิบได้โดยง่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ทุกคนในโครงการต่างทราบว่าผู้ฟ้องคดีแขวนกุญแจลูกครอบไว้ตรงจุดใด อันเป็นช่องทางหรือโอกาสให้เกิดมีการโจรกรรมเครื่องได้โดยง่ายพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นต้องมีตามภาวะวิสัยและพึงใช้ความระมัดระวังให้มาก แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอไม่ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่งประกอบด้วยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 186/2557 เจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดซื้อเวชภัณฑ์ที่มีไซยา ในราคาแพงกว่าราคาที่จำหน่ายทั่วไปและสูงกว่าโรงพยาบาลอื่น ๆ จำนวน ๕ แห่งที่เคยจัดซื้อในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งแสดงว่าเจ้าหน้าที่พัสดุที่ทำการจัดซื้อไม่ได้เปรียบเทียบราคาเวชภัณฑ์ที่จะจัดซื้อกับที่เคยมีการจัดซื้อและราคาในท้องตลาดทั่วไป ทำให้จัดซื้อเวชภัณฑ์ในราคาที่แพงกว่าราคาซื้อขายตามปกติในท้องตลาด การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่พัสดุจึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 843/2557 ในการกำหนดราคากลาง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง โดยเมื่อคณะกรรมการฯ ได้กำหนดราคากลางแล้วจะต้องเสนอผู้ฟ้องคดีอนุมัติก่อนจึงจะถือเป็นการจ้างได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบคณะกรรมการกำหนดราคากลางซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาให้ทำการกำหนดราคาโดยถูกต้องตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามอนุมัติโดยละเอียดไม่ตรวจสอบความเป็นมาของจำนวนเงินที่ประมาณการเป็นราคากลางว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์การคำนวณราคากลางที่กฎระเบียบราชการกำหนดไว้หรือไม่ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายต้องจ่ายค่าจ้าง

ก่อสร้างในราคาที่สูงกว่าปกติ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในฐานะผู้มีอำนาจอนุมัติเพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ หรือหากมีข้อสงสัยในราคากลางก็ชอบที่จะสอบถามจากคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่ผู้ฟ้องคดีก็หาได้ทำไม่ ความเสียหายส่วนหนึ่งจึงเกิดจากการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี

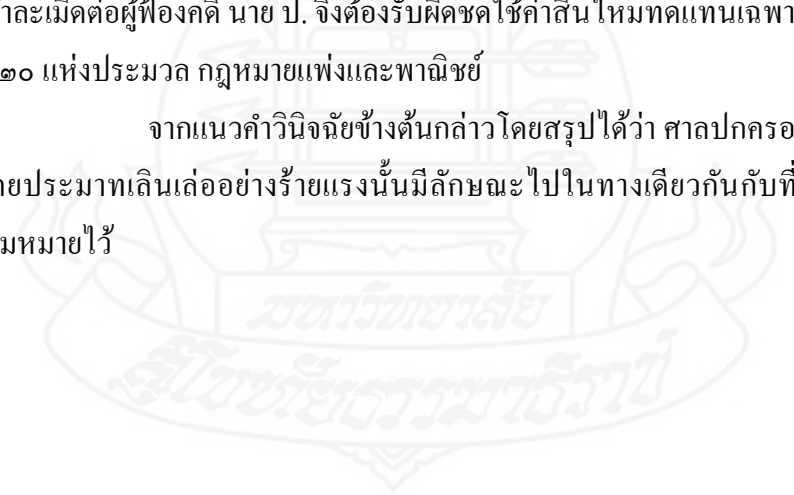
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 427/2561 ในการกำหนดราคากลางได้มีการสืบหาข้อมูลและราคาจาก อบต. อื่น แล้วนำมากำหนด เป็นคุณลักษณะและราคากลาง แต่ไม่ได้สืบหาข้อมูลและราคาจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบหาราคาที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบราคากับบริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้นำเข้าและจำหน่ายรถดังกล่าว และแม้จะเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่สืบหาข้อมูลเพื่อกำหนดคุณลักษณะและราคาก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ออกประกาศสอบราคา ผู้อนุมัติจัดซื้อและอนุมัติเบิกจ่ายเงิน ย่อมมีหน้าที่ตรวจทานรายละเอียดของการกำหนดราคา รวมทั้งในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติจัดซื้อและอนุมัติให้ประกาศสอบราคา และเป็นผู้ร่วมกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติและราคากลางรถพาร์มแทรกเตอร์ตัดหญ้าที่จะจัดซื้อ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุมิได้เป็นผู้กำหนดราคากลาง เป็นเหตุให้ อบต. ทำสัญญาจัดซื้อโดยไม่ได้สืบหาราคาที่เหมาะสมเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ อบต. ได้รับความเสียหายจากการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีราคาสูงกว่าความเป็นจริง อันเป็นการกระทำละเมิดและจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ อบต. ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 256/2561 แม้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ทราบคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ รับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ในวันนั้น แต่ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่การเงินผู้ทำหน้าที่จ่ายเช็คนำหลักฐานใบสำคัญรับเงิน ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ ลงลายมือชื่อรับเงินค่าแรงงานฯ และผู้ฟ้องคดีก็ลงลายมือชื่อ ในใบสำคัญรับเงิน จึงถือได้ว่าได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ มีการจ่ายเงินค่าแรงให้กับราษฎร ถูกต้องหรือไม่ หากมีการเบิกจ่ายไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐทราบเพื่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้น แต่กลับลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงิน โดยมีได้ทักท้วงหรือดำเนินการตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปโดยถูกต้อง

หรือไม่ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นกรรมการรับ-จ่ายเงินค่าแรงงานฯ มิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 433/2562 การที่นาย ป. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนสินเชื่อและอุปกรณ์กีฬา ทราบว่าไม่มีการจัดการแข่งขันกีฬาจริงตามโครงการที่ตนเสนอ แต่กลับลงลายมือชื่อในใบเบิกพัสดุจนเป็นช่องทางให้หัวหน้าส่วนอำนาจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้เอกสารดังกล่าวไปประกอบการเบิกสินเชื่อและอุปกรณ์กีฬาโดยไม่ชอบ การกระทำของนาย ป. จึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ดำรงตำแหน่งประธาน ฯ พึงมีตามวิสัยและพฤติการณ์และย่อมจะรู้ระเบียบกฎหมายของท้องถิ่นและขั้นตอนวิธีการในการเบิกจ่ายพัสดุของทางราชการเป็นอย่างดีว่า เมื่อไม่มีการแข่งขันกีฬาแล้วย่อมไม่สามารถลงนามเบิกจ่ายพัสดุปกรณ์กีฬาดังกล่าวได้ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังก็อาจจะป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ การขาดความระมัดระวังเช่นว่านั้น จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี นาย ป. จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จากแนวคำวินิจฉัยข้างต้นกล่าวโดยสรุปได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นมีลักษณะไปในทางเดียวกันกับที่นักวิชาการได้ให้นิยามความหมายไว้





## บทที่ 3

# หลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทยและฝรั่งเศส

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอและเปรียบเทียบระบบวินัยการเงินการคลังของไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระบบศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจเงินแผ่นดินในระบบกฎหมายฝรั่งเศสตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financières) ด้วยเหตุที่ระบบการตรวจเงินแผ่นดินสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งอเมริกา (The Government Accountability Office) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติอังกฤษ (National Audit Office) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National Audit Office) กับระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ เช่น ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière) ประกอบกับระบบศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของฝรั่งเศสนั้นเป็นต้นแบบของระบบวินัยการเงินการคลังของไทยตามที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน โดยจะศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ฐานความผิด บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับ โทษ เหตุยกเว้นโทษ อายุความ รวมทั้งวิธีพิจารณาและการดำเนินการภายหลังมีคำพิพากษา เพื่อเป็นฐานความรู้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวินัยการเงินการคลังของไทยต่อไป

### 1. หลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของไทย

#### 1.1 ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบวินัยการเงินการคลังของไทย

การตรวจเงินแผ่นดินไทยเริ่มต้นขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยทรงพระกรุณาฯ ให้ตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติและทรงโปรดฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน” ซึ่งถือเป็นต้นกำเนิดของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “ออดิต ออฟฟิศ”



เป็นที่ประชุมตรวจบัญชี<sup>52</sup> โดยให้พนักงานที่รับราชการในออฟฟิศหลวงนี้เป็นอิสระจากกรมพระคลังมหาสมบัติ และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงจากเจ้าพนักงานใหญ่ ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “ออดิเตอร์เนอรัล” ไม่ต้องฟังบังคับบัญชาจากผู้อื่น ทั้งยังโปรดให้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยออฟฟิศ ดังปรากฏในหมวดที่ 8 ว่าด้วยออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวัง

การตรวจเงินแผ่นดินไทยสมัยรัชกาลที่ 6 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2458 ยังคงมีรูปแบบเหมือนปลายสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรื้อฟื้นเรื่องการจัดตั้งกรมที่จะตรวจบัญชีและการเงินแผ่นดินขึ้นมาอีก เนื่องจากทรงเห็นว่ารายได้และรายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้นจำเป็นต้องตรวจตราการรับจ่ายและรักษาเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 และโดยที่กรมตรวจเงินแผ่นดินกับกรมบัญชีกลางมีความเกี่ยวพันกันอยู่ตลอดเวลา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการให้สมทบกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบัญชีกลาง

จนกระทั่ง เมื่อปี พ.ศ. 2475 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะกรรมการราษฎรเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตราตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจย่อมไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร และในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลเห็นสมควรให้การตรวจตราทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาราษฎรมากขึ้น จึงตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2476 มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการปรับปรุงระเบียบการบริหารแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 โดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้การตรวจสอบในการรับจ่าย เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพทันสมัยมากยิ่งขึ้น ผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินจาก “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” อยู่

<sup>52</sup> นนทพล นิมสุวรรณ และคณะ. 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : หจก.เอมีเทรตติ้ง. 2540. หน้า 8.

ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ตำแหน่ง “ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เปลี่ยนมาเป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นหัวหน้าส่วนราชการ และเป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียว นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มอำนาจหน้าที่และบทบาทในการตรวจสอบ โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการพัฒนา บทบาทของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้สอดคล้องกับปรัชญา สากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งส่วนใหญ่การตรวจสอบจะครอบคลุม ด้านการเงิน (Financial Audit) การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Audit) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit)

ภายหลังการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง<sup>53</sup> และได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยการเงินการคลัง การกำหนดโทษทางปกครอง และการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง<sup>54</sup> รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ<sup>55</sup> ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษปรับทางปกครองต่อไป<sup>56</sup> ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง<sup>57</sup>

ปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งการตรวจเงิน

<sup>53</sup> มาตรา 312 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>54</sup> มาตรา 15 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

<sup>55</sup> มาตรา 19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

<sup>56</sup> มาตรา 23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

<sup>57</sup> ตามนัยมาตรา 252 และมาตรา 253 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

แผ่นดินนั้นยังคงกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินออกจากกัน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครอง<sup>58</sup> สำหรับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตรวจสอบสัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ มอบหมายและกำกับเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>59</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบวินัยการเงินการคลังซึ่งเป็นกลไกและมาตรการอย่างหนึ่ง ในระบบการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีจุดเริ่มต้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยในระยะแรกนั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นผู้พิจารณาและกำหนดโทษในเบื้องต้นก่อนที่จะเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยสั่งลงโทษต่อไป แต่ในปัจจุบันได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งลงโทษแต่เพียงขั้นตอนเดียว ทั้งนี้ ผู้รับคำสั่งลงโทษทางปกครองยังสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ต่อไป

## 1.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินไทย

### 1.2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจ

<sup>58</sup> มาตรา 240 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>59</sup> มาตรา 242 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี<sup>60</sup> โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>61</sup>

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ได้แก่ วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561<sup>62</sup> นอกจากนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดิน การจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยผู้ประเมินอิสระ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน และการอื่นใดอันจำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>63</sup>

### 1.2.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>64</sup>

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจอันได้แก่ ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตรวจ

<sup>60</sup> มาตรา 238 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>61</sup> มาตรา 239 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>62</sup> มาตรา 240 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>63</sup> มาตรา 32 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

<sup>64</sup> มาตรา 241 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบดังกล่าว รวมทั้งกำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นด้วย<sup>65</sup> รวมถึงหน้าที่และอำนาจในการกำหนดแผนการตรวจสอบประจำปี ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ แจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย<sup>66</sup> ทั้งนี้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>67</sup>

### 1.2.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>68</sup> มีหน้าที่และอำนาจในการรับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการเพื่อให้หน่วยรับตรวจมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ จัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติง และพิจารณา

<sup>65</sup> มาตรา 242 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>66</sup> มาตรา 54 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

<sup>67</sup> มาตรา 243 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>68</sup> มาตรา 58 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561



เห็นชอบก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวบรวมคำสั่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ที่มีถึงหน่วยรับตรวจในส่วนที่เกี่ยวกับผลการตรวจสอบเพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐาน รวมถึงเผยแพร่ให้หน่วยรับตรวจและประชาชนทราบ เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย<sup>69</sup>

#### 1.2.4 ศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และ (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง<sup>70</sup> โดยศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด<sup>71</sup> ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่อง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ

<sup>69</sup> มาตรา 59 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

<sup>70</sup> มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>71</sup> มาตรา 10 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด และ (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น<sup>72</sup>

ในปัจจุบันศาลปกครองได้จัดตั้ง “แผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ” ขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณภายในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยเปิดทำการตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2558 เป็นต้นไป<sup>73</sup> โดยคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ ได้กำหนดคินยาม “คดีปกครองเกี่ยวกับวินัยการคลังและการงบประมาณ” ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หมายถึง “คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในกรณีการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การบริหารงบประมาณและก่อกวนผู้ผูกพัน การจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาพัสดุ และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยงานทางปกครองที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานทางปกครอง ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจ หรือสิทธิใช้จ่ายหรือประโยชน์ด้วย ซึ่งเป็นความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณและได้รับการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมาย”<sup>74</sup>

เมื่อเกิดกรณีฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการคลังและการงบประมาณของรัฐ มาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้นจะมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ 1) โทษทางวินัยข้าราชการจากหน่วยงานต้นสังกัด 2) โทษชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต้นสังกัด 3) โทษทางปกครองจากองค์กรผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบ และ 4) โทษทางอาญาและทางแพ่งจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง หากเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าโทษที่ได้รับตามประเภทที่ 1 ถึงประเภท

<sup>72</sup> มาตรา 11 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>73</sup> ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น

<sup>74</sup> ข้อ 1 คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณ

ที่ 3 ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครองนั้นไม่เป็นธรรม ก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โทษประเภทที่ 1 และที่ 2 จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นตามนัยมาตรา 10 ส่วนโทษประเภทที่ 3 จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามนัยมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 103<sup>75</sup> ได้กำหนดให้ผู้รับคำสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง

### 1.3 ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จากที่ได้กล่าวไปในบทที่ 2 ว่า ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ คือ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายและการบริหารการเงินการคลังของรัฐ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นจะอยู่ในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง หรือในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางหรือกฎระเบียบภายในของแต่ละหน่วยงานของรัฐก็ตาม เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้นั้น ในระบบกฎหมายไทยแต่เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้น โดยการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ซึ่งระเบียบฯ ดังกล่าวได้กำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ 7 ส่วนความผิด ดังนี้

- 1) ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง
- 2) ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน
- 3) ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน
- 4) ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้
- 5) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม
- 6) ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ
- 7) ความผิดอื่น

แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มิได้บัญญัติหรือออกระเบียบกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้แต่อย่างใด

<sup>75</sup> มาตรา 103 “ผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง”

เพียงแต่ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินว่า ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยลงโทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ขึ้นใช้บังคับในฐานะกฎหมายเฉพาะที่กำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของรัฐไว้ ซึ่งได้กำหนดวินัยการเงินการคลังของรัฐในด้านต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1) ด้านรายได้ (มาตรา 37 - 43)

รายได้แผ่นดินต้องนำส่งคลัง เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ไม่ต้องนำส่งคลัง

2) ด้านรายจ่าย (มาตรา 37 - 43)

การก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินของหน่วยงานรัฐต้องอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่า และประหยัด

3) ด้านการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ (มาตรา 44 - 48)

การดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องพิจารณาประโยชน์ของรัฐและประชาชน ความคุ้มค่า และประหยัด

4) ด้านการก่อหนี้และบริหารหนี้ (มาตรา 49 - 60)

การดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้กู้ โดยต้องกระทำอย่างรอบคอบ คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพ ความยั่งยืนทางการเงินการคลัง และความน่าเชื่อถือของประเทศและหน่วยงานของรัฐผู้กู้

5) ด้านเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน (มาตรา 61 - 63)

หน่วยงานของรัฐพึงมีเงินนอกงบประมาณเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเมื่อมีเงินเหลือให้นำส่งคลัง โดยมีชักรู้ และให้นำเงินนอกงบประมาณมาฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นหรือได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง

6) ด้านการคลังท้องถิ่น (มาตรา 64 - 67)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ในส่วนของการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย การก่อหนี้ผูกพัน และการบริหารทรัพย์สินต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยพิจารณาผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า ความประหยัด และภาระทางการคลังในอนาคต

และในมาตรา 80 วรรคสอง ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้บุคคลที่จะถูกลงโทษทางปกครองจะต้องเป็นไปตามมาตรา 96<sup>76</sup> และมาตรา 97<sup>77</sup> เท่านั้น ซึ่งได้แก่ ผู้รับตรวจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

#### 1) กรณีผู้รับตรวจ

ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี ภายในกำหนดเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองก็ได้

#### 2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวและเป็นกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี หรือเป็นกรณีตามข้อ 1) ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครอง

ดังนั้น จึงกล่าวได้โดยสรุปว่า ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 คือ การไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่เงื่อนไขในการลงโทษทางปกครองต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

<sup>76</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 85 วรรคสอง หรือมาตรา 95 วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้

ในการเสนอเพื่อให้ลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการสรุปข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง พร้อมทั้งข้อเสนอนี้เกี่ยวกับโทษที่สมควรลงด้วย”

<sup>77</sup> มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม”

#### 1.4 บุคคลผู้อยู่ใต้บังคับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง ได้กล่าวถึงบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับของความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ 2 ประเภท ได้แก่ “ผู้รับตรวจ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

โดยพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้กำหนดนิยามของ “ผู้รับตรวจ” หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ ซึ่ง “หน่วยรับตรวจ” หมายถึง 1) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม 2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค 3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น 4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น 5) ทูตหมุนเวียน 6) หน่วยงานอื่นของรัฐ 7) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม 1) 2) 3) 4) หรือ 6) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว 8) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ ดังนั้น เจ้าหน้าที่บุคคลใดจะหมายถึงผู้รับตรวจจึงต้องพิจารณาเป็นกรณีไป ยกตัวอย่างเช่น กรมป่าไม้ ผู้รับตรวจคือ อธิบดีกรมป่าไม้ กรุงเทพมหานคร ผู้รับตรวจคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ผู้รับตรวจคือ นายกองค้ำการบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้รับตรวจคือ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้รับตรวจคือ ผู้ว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย หรือสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ผู้รับตรวจคือ อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เป็นต้น

ส่วน “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมิได้กำหนดนิยามไว้โดยตรง แต่ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 4 กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น มิได้หมายถึงพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นต้น จากคำนิยามดังกล่าวเป็นการให้นิยามความหมายที่กว้างซึ่งอาจหมายถึงบุคคลใดก็ได้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ย่อมอยู่ใต้บังคับของความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสถานะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง



หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าข้าราชการการเมืองที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือราษฎรที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองก็อยู่ในความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐข้างต้นได้เช่นกัน

### 1.5 โทษวินัยการเงินการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98<sup>78</sup> กำหนดให้มีโทษทางปกครอง 3 ประเภท ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง เพื่อใช้บังคับแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามกฎหมาย โดยโทษทางปกครองทั้ง 3 ประเภทมีลักษณะ ดังนี้

1) ภาคทัณฑ์ คือ การลงโทษสถานเบาในกรณีกระทำความผิดเล็กน้อย ซึ่งเป็นความผิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง และพฤติการณ์การกระทำความผิดไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว

2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน คือ การลงโทษที่มีผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้กระทำความผิด เพื่อประกาศให้สาธารณชนได้รับรู้ถึงการกระทำความผิดนั้นภายใต้กรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่สั่งลงโทษตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ผู้ถูกลงโทษทราบ และนำคำวินิจฉัยดังกล่าวลงเผยแพร่ในระบบสารสนเทศของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยนั้น

3) ปรับทางปกครอง คือ การลงโทษที่มีผลกระทบต่อตัวทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยคำนวณจากฐานเงินเดือนของผู้ถูกลงโทษที่พึงจะได้รับในเวลาที่กระทำความผิด แต่จะลงโทษปรับเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้ และต้องจำนวนค่าปรับนั้นจะต้องไม่เกินกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งคำวินิจฉัยของ

<sup>78</sup> มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ที่กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น”



คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่สั่งลงโทษปรับทางปกครองให้ผู้ถูกลงโทษทราบ และให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัย เว้นแต่กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่ามิเหตุอันสมควรจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขวิธีการชำระเงินค่าปรับหรือให้ทุเลาการบังคับคำวินิจฉัยไว้ก่อนก็ได้

กรณีที่ยกกำหนดชำระเงินค่าปรับแล้ว ไม่มีการชำระค่าปรับโดยถูกต้องครบถ้วน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ซึ่งโทษภาคทัณฑ์และโทษจำคุกโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมกับพฤติการณ์และความร้ายแรงของการกระทำมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่มีเพียงโทษปรับทางปกครองแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งยังเป็นการอุดช่องว่างทางกฎหมายกรณีที่ราษฎรผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองกระทำการฝ่าฝืนข้อกำหนดตามกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมไม่อาจลงโทษปรับทางปกครองได้เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมิได้มีเงินเดือนเพื่อเป็นฐานในการพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองได้

#### 1.6 เหตุยกเว้นโทษวินัยการเงินการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 100<sup>79</sup> กำหนดให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่ได้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเพราะเหตุที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ต้องรับโทษทางปกครอง หากปรากฏว่ามีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าตนนั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งดังกล่าวไว้แล้ว

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ระบบวินัยการเงินการคลังตามกฎหมายเดิมนั้นได้กำหนดเหตุยกเว้นโทษลักษณะเดียวกันนี้ไว้เช่นกัน แต่เป็นการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544) และเป็นกรณีที่ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้ดุลพินิจยกเว้นโทษปรับทางได้<sup>80</sup> ต่างจากระบบวินัย

<sup>79</sup> มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้ใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว ให้ได้รับยกเว้นโทษทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้”

<sup>80</sup> ข้อ 17 วรรคแรก “เจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบนี้ เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว คณะกรรมการอาจยกเว้นโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้...”

การเงินการคลังตามกฎหมายใหม่นี้ได้กำหนดเหตุยกเว้นโทษทางปกครองไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและเป็นกรณีที่เป็นบทบังคับให้ยกเว้นโทษทางปกครองมิใช่ตามดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหลักประกันที่มั่นคงและเป็นธรรมแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ

### 1.7 อายุความ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 101<sup>81</sup> กำหนดให้อำนาจหรือสิทธิในการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอันระงับลงด้วยเหตุสองประการคือ ประการแรก เหตุที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ถึงแก่ความตาย และประการที่สอง เหตุที่ดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยภายในระยะเวลาห้าปีดังกล่าวจะต้องดำเนินการวินัยการเงินการคลังจนถึงขั้นตอนสุดท้ายอันได้แก่การมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ ระยะเวลาห้าปีดังกล่าวนั้นถือเอาวันที่กระทำความผิดเป็นหลัก ไม่ว่าจะขณะที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องเสนอความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินระยะเวลาดังกล่าวจะผ่านมากี่ปีก็ตาม ก็จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว มิฉะนั้นย่อมหมดสิทธิดำเนินการวินัยการเงินการคลังแก่ผู้ถูกกล่าวหา

### 1.8 กระบวนพิจารณาและการดำเนินการภายหลังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยลงโทษ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงกระบวนพิจารณาความผิดวินัยวินัยการเงินการคลังของรัฐและขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ภายหลังจากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยสังเขป โดยกระบวนพิจารณาและการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ระยะเวลาดำเนินการ

<sup>81</sup> มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐระงับลงในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย
- (2) ดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด”

ของผู้รับตรวจภายหลังจากได้รับแจ้งผลการตรวจสอบอันจะเป็นจุดเริ่มต้นของการเสนอเรื่อง ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้นั้น จะแตกต่างกันไปตามลักษณะของข้อบกพร่อง ในที่นี้จะ ยกตัวอย่างของข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิดความเสียหายและได้แจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ (ตามมาตรา 95 วรรคสาม) โดยสรุปได้ ดังนี้

เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่ได้มอบหมายได้ดำเนินการ ตรวจสอบแล้วพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีข้อบกพร่องที่ก่อให้เกิด ความเสียหายก็จะทำการแจ้งผลการตรวจสอบเป็นหนังสือแก่ผู้รับตรวจให้ทราบถึงข้อบกพร่อง ดังกล่าวพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับ เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ โดยผู้รับตรวจต้องเริ่มดำเนินการดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ และต้องแจ้งการเริ่มต้นดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินทราบทันที (แจ้งว่าได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ แล้วแต่กรณี แล้ว) และดำเนินการให้ แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ โดยต้องรายงานผล การดำเนินการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบทุกหกสิบวันจนกว่าจะแล้วเสร็จ<sup>82</sup> เมื่อครบ กำหนดเวลาสามสิบวันข้างต้นหากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่เริ่มต้นการดำเนินการเพื่อให้ มีการชดเชยค่าเสียหายหรือการดำเนินการทางวินัย ให้มีหนังสือแจ้งเตือนเร่งรัดให้ผู้รับตรวจ ดำเนินการอีกครั้งภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน<sup>83</sup> และเมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ แจ้งเตือนแล้ว หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ พิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ พิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ ไม่เริ่มต้นดำเนินการและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย) เห็นว่ามีเหตุ อันสมควร ให้มีหนังสือเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ ได้รับ หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ<sup>84</sup> เมื่อครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งผล การตรวจสอบ หากผู้รับตรวจไม่รายงานผลการดำเนินการหรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มี

<sup>82</sup> ข้อ 41 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่อง ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>83</sup> ข้อ 49 วรรคหนึ่ง ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและ การเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>84</sup> ข้อ 49 วรรคสอง ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและ การเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

เหตุอันสมควร ให้มีหนังสือแจ้งเตือนเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งเตือน<sup>85</sup> และเมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ได้แจ้งเตือนแล้ว หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผล กลับมาหรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้พิจารณาทำ ความเห็นเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้พิจารณา ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จและ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย) เห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาขยายระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่เห็นสมควรเป็นรายกรณี และเมื่อครบระยะเวลาที่ขยายดังกล่าวแล้ว หากผู้รับตรวจดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้พิจารณาทำ ความเห็นเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้พิจารณา ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจต่อไป<sup>86</sup> ทั้งนี้ ไม่ว่าผลการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดหรือสอบสวนความผิดวินัยข้าราชการของหน่วยรับตรวจที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จจะมี ผลแตกต่างจากผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหักทวงผลการดำเนินการดังกล่าวได้

ภายหลังที่มีเหตุต้องเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่ได้อธิบาย มาข้างต้น เจ้าหน้าที่ (สำนักตรวจสอบพิเศษ) ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบจะจัดทำสำนวนความผิด วินัยการเงินการคลังของรัฐเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อส่งเรื่องให้สำนักวินัยการเงินการคลัง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป<sup>87</sup> จากนั้นผู้อำนวยการสำนักวินัยการเงินการคลังจะมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาตรวจสอบสำนวนว่าถูกต้องตามรูปแบบที่ กำหนดหรือมีพยานหลักฐานครบถ้วนหรือไม่<sup>88</sup> หากเห็นว่าไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนดหรือยังมี พยานหลักฐานไม่ครบถ้วน ก็จะเสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการสำนักวินัยการเงินการคลังเพื่อส่งคืน

<sup>85</sup> ข้อ 49 วรรคสี่ ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและ การเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>86</sup> ข้อ 49 วรรคห้า ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและ การเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>87</sup> ข้อ 53 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่อง ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>88</sup> ข้อ 54 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่อง ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขต่อไป<sup>89</sup> แต่หากเห็นว่าสำนวนดังกล่าวมีความถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนด และมีพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว ก็จะทำความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษทางปกครองที่สมควรได้รับเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักวินัยการเงินการคลังเพื่อเสนอผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาลงนามส่งเรื่องให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป ทั้งนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงในเวลารับสำนวนเพื่อทำความเข้าใจข้างต้นว่า ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว โดยอาศัยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน เป็นเรื่องที่มีระยะเวลาเกินกว่าห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานไม่ปรากฏว่าเป็นความผิด วินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ทำความเข้าใจต่อผู้อำนวยการสำนักวินัยการเงินการคลังเพื่อเสนอให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณายุติเรื่อง<sup>90</sup>

เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เสนอขึ้นมาแล้ว ก็ดำเนินการเรียกประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณามีมติรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หากมีมติรับเรื่องไว้พิจารณาก็จะมอบหมายให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของเรื่องและมอบหมายให้ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง และให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งมติการมอบหมายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งสิทธิการคัดค้านไปพร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหา<sup>91</sup> แต่หากมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็จะจำหน่ายเรื่องนั้นออกจากสารบบ<sup>92</sup> ในการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น ให้ทำเป็นหนังสือระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครองพร้อมสำเนาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหา<sup>93</sup> โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องทำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ยื่นต่อกรรมการเจ้าของเรื่องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้งข้อกล่าวหา กรณีมีเหตุผลและความจำเป็น

<sup>89</sup> ข้อ 55 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>90</sup> ข้อ 56 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>91</sup> ข้อ 26 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>92</sup> ข้อ 27 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>93</sup> ข้อ 28 วรรคสอง ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562



อัน ไม่อาจยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาก่อนครบกำหนดระยะเวลาแก้ข้อกล่าวหาได้ โดยกรรมการเจ้าของเรื่องสามารถอนุญาตให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ไม่เกินสิบห้าวัน และเมื่อครบกำหนดระยะเวลายื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>94</sup> ในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้นกรรมการเจ้าของเรื่องมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ถูกกล่าวหา<sup>95</sup> เมื่อกรรมการเจ้าของเรื่องได้แจ้งข้อกล่าวหาและรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย<sup>96</sup> เมื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับรายงานดังกล่าวก็จะเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานพร้อมสำนวน แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก็สามารถกระทำได้<sup>97</sup> และก่อนการวินิจฉัยหากผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ที่จะมาแถลงด้วยวาจา ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมาแถลงด้วยวาจาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และคณะกรรมการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงด้วยวาจาแล้วก็ได้ และให้บันทึกคำแถลงด้วยวาจาและคำชี้แจงเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นหลักฐาน<sup>98</sup> ในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและการลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาทำให้มีคำวินิจฉัยยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่าการกระทำ

<sup>94</sup> ข้อ 29 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>95</sup> ข้อ 33 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>96</sup> ข้อ 36 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>97</sup> ข้อ 38 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>98</sup> ข้อ 39 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562



ความผิดตามข้อกล่าวหาทำให้มีคำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิดนั้น<sup>99</sup> คำวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้นั้นให้ระบุสิทธิและระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดด้วย ซึ่งผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง<sup>100</sup> จากนั้นให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษและหน่วยงานที่สังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลเพื่อทราบและเพื่อบังคับการให้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว<sup>101</sup> ทั้งนี้ในส่วนของวิธีการบังคับจะแตกต่างกันไปตามประเภทของโทษทางปกครองที่ได้ถูกลงโทษ โดยกรณีภาคทัณฑ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็วเท่านั้น<sup>102</sup> กรณีตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบ และนำเผยแพร่คำวินิจฉัยในระบบสารสนเทศของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายในระยะเวลาตามที่กำหนดในคำวินิจฉัย<sup>103</sup> และกรณีปรับทางปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบและให้ผู้ถูกลงโทษนำเงินมาชำระค่าปรับดังกล่าว เว้นแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่ามีเหตุอันสมควร จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขวิธีการชำระค่าปรับหรือให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนก็ได้ หากครบกำหนดระยะเวลาแล้วไม่มีการชำระเงินค่าปรับ โดยถูกต้องครบถ้วน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจนำกฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้<sup>104</sup>

<sup>99</sup> ข้อ 41 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>100</sup> ข้อ 45 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>101</sup> ข้อ 46 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>102</sup> ข้อ 47 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>103</sup> ข้อ 48 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

<sup>104</sup> ข้อ 49 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

## 2. หลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศส

### 2.1. ความเป็นมาและวิวัฒนาการของระบบการตรวจเงินแผ่นดินฝรั่งเศส

แนวความคิดที่ว่าควรจะมีองค์กรพิเศษที่มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือการควบคุมบัญชีของรฐนั้นมีมานานแล้ว นับตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 13 โดยกษัตริย์เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการดูแลตรวจสอบรายจ่ายของรัฐ จึงมอบหมายให้คณะที่ปรึกษาของตน (Conseil du Roi หรือ Curia Regis) ทำหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของราชอาณาจักร จนกระทั่งมีการพัฒนาไปสู่การเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการควบคุมตรวจสอบบัญชีของรัฐ และสามารถแยกเป็นองค์กรพิเศษอิสระจากคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์ โดยมีแผนกบัญชีแห่งแรกเกิดขึ้นที่กรุงปารีส เรียกว่า La Chambre des Comptes de Paris และใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1303 หลังจากนั้นนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1465 เป็นต้นมาเริ่มมีการจัดตั้ง La Chambre des Comptes ขึ้นในแคว้นต่าง ๆ จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีเขตอำนาจเพียงเท่ากับพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งทำให้การรวบรวมคำพิพากษาที่จะถือเป็นบรรทัดฐานเป็นไปได้โดยยาก และการควบคุมรายจ่ายของรัฐก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร คณะปฏิวัติจึงได้ยกเลิกแผนกบัญชีดังกล่าวและจัดตั้งสำนักงานบัญชีของสภานิติบัญญัติ (Bureau de Comptabilité de l'Assemblée législative) และต่อมาได้แต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจสอบบัญชี (Commissaire à la Comptabilité) แต่การจัดระบบดังกล่าวยังคงไม่ได้ผลสืบเนื่องมาจากความรู้ประสิทธิภาพและการขาดจุดมุ่งหมายของสมาชิกสภานิติบัญญัติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1807 จักรพรรดินโปเลียนได้มีการนำระบบ “ศาลบัญชี” แบบเดิมที่ใช้ในสมัยก่อนปฏิวัติ (Ancien régime) มาปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยจัดตั้งขึ้นในรูปแบบของศาลบัญชี (La Cour des comptes)<sup>105</sup>

ศาลบัญชี (La Cour des comptes) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องการเงินและการบัญชีของรัฐ โดยไม่มีอำนาจลงโทษตัวบุคคลที่เป็นต้นเหตุของการเกิดข้อบกพร่องทางการเงินและการบัญชีของรัฐ กล่าวคือ ไม่มีอำนาจลงโทษผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (Les ordonnateurs) ดังนั้น เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในระบบงบประมาณและการคลังของประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณ (La Cour de discipline budgétaire) ในปี ค.ศ. 1948 โดยรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 25 กันยายน 1948 จนกระทั่งเปลี่ยนชื่อเป็น “ศาลวินัยทาง

<sup>105</sup> อรพิน ผลสุวรรณค์ สบายรูป. “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศส”. รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. กรุงเทพฯ : ประกายพริ้ง. 2535. หน้า 455 – 456.

งบประมาณและการคลัง” (La Cour de discipline budgétaire et financière) โดยรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1963<sup>106</sup>

## 2.2 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินฝรั่งเศส

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐทางด้านการคลังนั้นอยู่ในรูปแบบขององค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) และศาลวินัยทางงบประมาณและการ (La Cour de discipline budgétaire et financière) ซึ่งด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทำให้ประเทศฝรั่งเศสต้องมีศาลสองลักษณะเพื่อให้มีเขตอำนาจครอบคลุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังของประเทศ

### 2.2.1 ศาลบัญชี (La Cour des comptes)

#### 1) องค์กรประกอบและโครงสร้าง<sup>107</sup>

ในส่วนขององค์กรประกอบนั้นศาลบัญชีประกอบไปด้วย

- (1) ประธานศาลบัญชี
- (2) ตุลาการหัวหน้าแผนกต่าง ๆ
- (3) ตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาบัญชี
- (4) ตุลาการชั้นรองลงมาที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวน สอบสวนและจัดทำสำนวนของบัญชีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาล
- (5) ตุลาการชั้นต้นที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือและเข้าร่วมในการตรวจสอบสำนวน
- (6) แผนกอัยการประจำศาลบัญชี ซึ่งประกอบไปด้วย หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี รองอัยการและผู้ช่วยอัยการอีกจำนวนหนึ่ง โดยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณตามรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คำปรึกษาในข้อกฎหมายแก่ตุลาการศาลบัญชี และสนับสนุนในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล
- (7) เลขานุการและรองเลขานุการ ทำหน้าที่ดูแลงานธุรการทั่วไปของสำนักงานศาลบัญชี

<sup>106</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. “โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลัง”. เสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. มกราคม 2549. หน้า 17 – 18.

<sup>107</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2560. หน้า 194 – 195.

(8) คณะกรรมการการรายงานต่อสาธารณะและการวางแผน ทำหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์และวางแผนการตรวจสอบของศาลบัญชี และตรวจสอบและอนุมัติเอกสารเผยแพร่ต่อสาธารณะ

สำหรับโครงสร้างของศาลบัญชีจะประกอบด้วยแผนกต่าง ๆ แต่ละแผนกจะประกอบไปด้วย ตุลาการ ตุลาการเจ้าของสำนวน ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ธุรการต่าง ๆ โดยแต่ละแผนกจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) ตรวจสอบการดำเนินการของกระทรวงต่าง ๆ และตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกระทรวงที่อยู่ในเขตอำนาจของแผนกนั้น ๆ

(2) ตรวจสอบการดำเนินการและตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ขององค์การมหาชนและองค์กรอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงที่อยู่ในเขตอำนาจของแผนกนั้น ๆ

(3) ตรวจสอบการดำเนินการและตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการอยู่ในเขตอำนาจของแผนกนั้น ๆ

ทั้งนี้ ศาลบัญชีประกอบไปด้วยแผนกต่าง ๆ 7 แผนก ได้แก่ แผนกที่ 1 การคลัง การงบประมาณ เศรษฐกิจ และการรับรองบัญชี แผนกที่ 2 กลาโหม พลังงาน การค้าระหว่างประเทศ การค้าและหัตถกรรม ธุรกิจขนาดย่อม การท่องเที่ยว และทหารผ่านศึก แผนกที่ 3 การศึกษา การอุดมศึกษา การวิจัย เยาวชน กีฬา วัฒนธรรม และการสื่อสาร แผนกที่ 4 สำนักนายกรัฐมนตรี องค์การตามรัฐธรรมนูญ มหาดไทย การยุติธรรม การต่างประเทศ ดินแดนโพ้นทะเลของฝรั่งเศส และการอุทธรณ์ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค แผนกที่ 5 การแรงงาน อาคาร การพัฒนาเมือง เด็กและครอบครัว ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และการกุศล แผนกที่ 6 การสาธารณสุขและการประกันสังคม และแผนกที่ 7 การคมนาคม สาธารณูปโภค ผังเมือง สิ่งแวดล้อม และการเกษตร

## 2) อำนาจหน้าที่

ศาลบัญชีมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการคลัง ทั้งนี้ อาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีออกเป็น 4 ประการสำคัญ คือ

### (1) อำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี

อำนาจในการพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชีมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายและผู้จ่าย (สมุหบัญชี) เพื่อเป็นการคานอำนาจและตรวจสอบระหว่างกัน โดยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดความรับผิดชอบของสมุหบัญชีไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มิเงินขาดไปจากบัญชี สมุหบัญชีต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวและอยู่ในรูปของการชดใช้เงินที่ขาดไป โดยการพิจารณาตัดสินศาลจะพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี ให้อำนาจพิพากษาตัวสมุหบัญชี ซึ่งหมายความว่า การพิจารณาความรับผิดชอบของสมุหบัญชีจะดูจากความถูกต้องของบัญชี

เท่านั้น พฤติกรรมของสมุหบัญชีจะไม่มีผลใด ๆ ต่อการพิจารณา สมุหบัญชีจึงไม่สามารถอ้างปัญหาสุขภาพที่ทำให้ตนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องหรืออ้างความบริสุทธิ์ใจว่าตนเองไม่ได้ตั้งใจยกยอกเงินได้ ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงระบบความรับผิดชอบของสมุหบัญชีไว้ โดยกำหนดให้ทุกสิ้นปีงบประมาณ สมุหบัญชีจะต้องส่งบัญชีให้ศาลบัญชีเพื่อตรวจสอบว่าได้มีการเบิกจ่ายเงินและรับเงินถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ในกรณีบัญชีนั้นถูกต้อง ศาลบัญชีจะพิพากษารับรองบัญชี ซึ่งกรณีนี้สมุหบัญชีก็จะไม่มีความรับผิด ส่วนกรณีที่มีเงินขาดบัญชีไป ศาลบัญชีจะพิพากษาเรียกให้สมุหบัญชีชดใช้เงินที่ขาดไป<sup>108</sup>

ทั้งนี้ อำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชีนี้จะครอบคลุมทั้งสมุหบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ทางบัญชีในเรื่องนั้น ๆ และสมุหบัญชีโดยข้อเท็จจริง กล่าวคือ บุคคลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุหบัญชีแต่ได้มีการทำหน้าที่ของสมุหบัญชีในการจัดการเงินแผ่นดินตามข้อเท็จจริง<sup>109</sup>

## (2) อำนาจในการตรวจสอบดำเนินการ<sup>110</sup>

อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของการบริหารการเงินการคลัง และตรวจสอบว่าได้มีการใช้ทรัพยากรและงบประมาณว่าเป็นไปอย่างประหยัดและประสพผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้หรือไม่ โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด โดยศาลบัญชีและศาลบัญชีภาค มีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของทุกองค์กรที่มีการใช้เงินแผ่นดิน มิใช่เฉพาะองค์กรที่มีสมุหบัญชีประจำอยู่เท่านั้น โดยศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคสามารถตรวจสอบองค์กรเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ องค์กรประกันสังคม รัฐวิสาหกิจ องค์กรการกุศลต่าง ๆ และองค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน ในการกำหนดแผนการตรวจสอบการดำเนินงาน นั้น ศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคอาจกำหนดเรื่องที่จะตรวจสอบเองหรืออาจเป็นการดำเนินการตามคำขอของคณะกรรมการสิทธิการของรัฐบาล (มาตรา L.136-4 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน) หรือตามคำขอของผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 12 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973) ก็ได้

ในการตรวจสอบหน่วยงาน ศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคจะกระทำโดยเคารพหลักการมีสิทธิโต้แย้ง โดยเมื่อทำการตรวจสอบเสร็จแล้ว ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคจะ

<sup>108</sup> อนัญ ยศสุนทร. บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. หน้า 344-345.

<sup>109</sup> สุปรียา แก้วละเอิบด. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. หน้า 197.

<sup>110</sup> อนัญ ยศสุนทร. บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. หน้า 354-358.



จัดทำร่างข้อสังเกตส่งไปยังหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อหน่วยงานนั้นจะได้ชี้แจงเหตุผลและตอบข้อสังเกตดังกล่าว เมื่อการพิจารณาผลการตรวจสอบสิ้นสุดแล้ว ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคจะแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยทางงบประมาณหรือการคลัง ก็สามารถส่งเรื่องต่อไปยังอัยการเพื่อทำการฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง หรือหากเป็นกรณีที่ตรวจพบการทุจริต ก็สามารถส่งเรื่องต่อไปยังอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาได้เช่นกัน นอกจากนี้ ศาลบัญชีอาจแจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการการคลังหรือคณะกรรมการสืบสวนของรัฐสภาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ สำหรับการตรวจสอบการดำเนินงาน ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคมีอำนาจเพียงแจ้งผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อบกพร่องที่พบเท่านั้น ดังนั้น หน่วยงานไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อสังเกตของศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคแต่อย่างใดและศาลฯ ก็ไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ศาลบัญชีจะมีการติดตามผลการดำเนินงานตามข้อสังเกตของศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคและทำการรายงานผลไว้ในรายงานประจำปีของศาลบัญชี ซึ่งจะได้มีการเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงเผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป

### (3) อำนาจในการรับรองบัญชีของรัฐ<sup>111</sup>

มาตรา 58-5 ของรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐธรรมนูญตีงบประมาณ ค.ศ. 2001 ได้กำหนดให้ศาลบัญชีจัดทำรายงานรับรองรายงานการเงินของรัฐบาล (Certification des comptes de l'Etat) ว่ารายงานการเงินดังกล่าวมีความถูกต้องสุจริต และเชื่อถือได้หรือไม่ (la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat) นอกจากนี้ ศาลบัญชียังได้ดำเนินการรับรองรายงานการเงินของหน่วยงานอื่นๆ ด้วย เช่น การรับรองงบการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการร้องขอของทั้งสองสภา การรับรองบัญชีของรัฐถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง เนื่องจากรายงานดังกล่าวเป็นหลักประกันถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลต่างๆ ที่รัฐบาลเสนอเพื่อประกอบการเสนอร่างรัฐธรรมนูญตีงบประมาณประจำปี (Loi de règlement) และให้ความมั่นใจในระดับที่เหมาะสมว่าข้อมูลดังกล่าวไม่มีข้อผิดพลาดโดยมีนัยยะสำคัญ

คำรับรองบัญชีของศาลบัญชียุคนี้มี 4 รูปแบบ คือ การรับรองโดยไม่มีเงื่อนไข การรับรองโดยมีเงื่อนไข การปฏิเสธการรับรอง และการแจ้งถึงความไม่สามารถที่จะทำ

<sup>111</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 359 – 361.



การรับรองได้และศาลบัญชีอาจจะแนบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการทางบัญชี ประกอบกับคำรับรองบัญชีได้ด้วยเช่นกัน

(4) อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือรัฐบาลและรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้  
จ่ายงบประมาณ<sup>112</sup>

มาตรา 47-2 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ยังได้กำหนดให้ศาล  
บัญชีมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบการบริหารงานโดยรัฐบาล นอกจากนี้  
ยังได้กำหนดให้ศาลบัญชีมีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐบาลและรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตาม  
รัฐบัญญัติงบประมาณและตามรัฐบัญญัติงบประมาณของสำนักงานประกันสังคม รวมถึงการ  
ประเมินผลการดำเนินนโยบายสาธารณะด้วยเช่นกัน โดยตามมาตราดังกล่าวประกอบกับมาตรา 58  
ของรัฐบัญญัติว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 ศาลบัญชีจึงได้จัดทำรายงานต่าง ๆ เพื่อเสนอ  
ต่อรัฐสภาประกอบการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติงบประมาณของ  
สำนักงานประกันสังคม

## 2.2.2 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (*La Cour de discipline budgétaire et financière*)

### 1) องค์ประกอบและโครงสร้าง<sup>113</sup>

มาตรา L. 311-2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ที่แก้ไข  
เพิ่มเติมปี ค.ศ. 2005 กำหนดให้ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ประกอบไปด้วย

- (1) ประธานศาลบัญชี เป็นประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- (2) ประธานแผนกการคลังของศาลปกครองสูงสุด เป็นรองประธานศาล  
วินัยทางงบประมาณและการคลัง
- (3) ตุลาการศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จำนวน 10 คน ซึ่ง  
คัดเลือกจากตุลาการจากศาลปกครองสูงสุดจำนวน 5 คน และตุลาการจากศาลบัญชีอีกจำนวน 5 คน  
และยังมีตุลาการสำรองอีกจำนวน 6 คน ทั้งนี้ องค์คณะศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะมี  
จำนวน 2 องค์คณะ โดยแต่ละองค์คณะจะประกอบไปด้วย ประธานจำนวน 1 คน และตุลาการ  
จำนวน 5 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลฯ โดยมีประธานศาลฯ และรองประธานศาลฯ ทำหน้าที่  
เป็นประธานแต่ละองค์คณะ

<sup>112</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 362 – 363.

<sup>113</sup> โกลกังวล บุญปลุก. ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส. *วารสารวิชาการ  
ศาลปกครอง*, 15, 3. (กรกฎาคม-กันยายน 2558). 1 – 43 หน้า 3 - 6.

(4) หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี ทำหน้าที่เป็นอัยการประจำศาลวินัย ทางงบประมาณและการคลัง และอาจจะมีตุลาการผู้แถลงคดี ไม่จำกัดจำนวนเป็นผู้ช่วย

## 2) อำนาจหน้าที่

ประเทศฝรั่งเศสได้มีการวางระบบการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน โดยการให้อำนาจศาลบัญชีในการตรวจสอบบัญชีของสมุหบัญชี อย่างไรก็ตามในกรณีของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายนั้น แต่เดิมไม่มีกฎหมายกำหนดโทษหรือความรับผิดชอบใด ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ จนกระทั่งในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากการที่ไม่มีรัฐสภาที่มาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน รัฐบาลในยุคนั้นจึงทำทุกอย่างตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะเป็นการเสนอ การพิจารณา การอนุมัติ การใช้ และการตรวจสอบงบประมาณ จากรายงานสาธารณะประจำปีของศาลบัญชีภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องมากมายในการบริหารการคลังของประเทศ จึงทำให้รัฐสภาได้หาวิธีการป้องกันและแก้ไขข้อจำกัดในการลงโทษผู้กระทำความผิดของศาลบัญชี แต่เนื่องจากเดิมศาลบัญชีมิได้มีอำนาจครอบคลุมไปถึงตัวผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ด้วยเหตุนี้เองจึงได้มีการจัดตั้งศาลวินัยงบประมาณขึ้นในปี ค.ศ. 1948 และเปลี่ยนชื่อมาเป็นศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ในปี ค.ศ. 1963 เพื่อพิพากษาลงโทษผู้มีอำนาจสั่งจ่ายในกรณีที่มีการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณ โดยการวินิจฉัยลงโทษของศาลฯ จะมีลักษณะเป็นโทษปรับทางปกครอง<sup>114</sup> ดังนั้นศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยและพิพากษาลงโทษบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืนความผิดทางวินัยงบประมาณและการคลังนั่นเอง

## 2.3 ความผิดวินัยการเงินการคลัง

ความผิดวินัยการเงินการคลังและโทษของความผิดดังกล่าว ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 3 ของบรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ตั้งแต่มาตรา L. 313-1 ถึงมาตรา L. 313-15 ซึ่งสามารถจำแนกฐานความผิดได้ ดังนี้<sup>115</sup>

1) ความผิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การควบคุมทางการคลัง (*controle financier*)

มาตรา L. 313-1 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่ได้กระทำการผูกผันรายจ่าย โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การควบคุมทางการคลังอาจได้รับโทษปรับเป็นเงิน

<sup>114</sup> อนัญ ยศสุนทร. อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน : ฝรั่งเศสและอังกฤษ. [www.lawdrafter.blogspot.com](http://www.lawdrafter.blogspot.com). ค้นคืน 21 มิถุนายน 2563. จาก [http://lawdrafter.blogspot.com/2017/03/blog-post\\_8.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2017/03/blog-post_8.html).

<sup>115</sup> ไกลกังวล บุญปลูก. ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส. หน้า 14 – 29.

จำนวนไม่ต่ำกว่า 150 ยูโร และไม่เกินกว่าจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่ายที่ได้รับ ณ วันที่กระทำความผิด

ลักษณะความผิดที่เกิดจากฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ดังกล่าว ได้แก่ การส่งเอกสารเกี่ยวกับการบริหารรายจ่ายที่ไม่สมบูรณ์หรือมีข้อผิดพลาด หรือมีการปกปิดหรืออำพรางตัวเลขในบัญชีรายจ่าย เช่น กรณีผู้ตรวจสอบทางการเงินอนุมัติฎีกาอย่างผิดพลาด (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 คดี A et a) หรือกรณีเจ้าหน้าที่จ่ายเงินงบประมาณโดยไม่ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1987 คดี Benoit et Souquiere) เป็นต้น

2) ความผิดอันเกิดจากการตัดรายจ่ายอย่างผิดปกติเพื่อปกปิดการใช้เงินเกินวงเงินอนุมัติ

มาตรา L. 313-2 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่ได้กระทำการตัด หรือสั่งให้ตัดรายจ่ายอย่างผิดปกติ เพื่อปกปิดการใช้เงินเกินวงเงินอนุมัติ อาจได้รับโทษปรับเป็นเงินตามที่ได้กำหนดในมาตรา L.313-1 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

ความผิดในมาตรานี้ประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ เจตนาในการอำพรางการใช้เงินรายจ่ายเกินวงเงิน ประการแรก และการตัดรายจ่ายอย่างผิดปกติ ประการที่สอง โดยจะต้องเข้าเงื่อนไขทั้งสองประการจึงจะเป็นความผิดตามมาตรานี้ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่จ่ายเงินเกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติโดยนำไปกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายของงบประมาณที่กำหนดไว้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นและยกยอดรายจ่ายนั้นไปไว้ในรอบบัญชีถัดไป (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1985 คดี Dehaye) หรือกรณีเจ้าหน้าที่ตัดจ่ายรายการอย่างผิดปกติจากงบประมาณที่อนุมัติไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาเครื่องมืออุปกรณ์ (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1994 คดี Plazanet) เป็นต้น

3) ความผิดอันเกิดจากการผูกพันรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจ

มาตรา L. 313-3 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่ได้กระทำการผูกจ่ายโดยมิได้มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อการนั้น อาจได้รับโทษปรับเป็นเงินตามที่ได้กำหนดในมาตรา L. 313-1 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

เช่น กรณีหัวหน้าหน่วยงานส่วนภูมิภาคจัดทำใบเสร็จปลอมหรือลงลายมือชื่อในสัญญาโดยไม่มีอำนาจ (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1998 คดี Pellerin) หรือกรณีผู้มีอำนาจสั่งจ่ายผูกพันรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจ (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2002 คดี Del Fabbro) เป็นต้น

4) ความผิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การบริหารรายรับรายจ่าย

มาตรา L. 313-4 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่ได้กระทำการขัดต่อหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องรายรับรายจ่ายของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน และองค์กรที่กล่าวไว้ในมาตรานี้ หรือที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องของการบริหารจัดการทรัพย์สินที่เป็นของหน่วยงานนั้น หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน และองค์กรดังกล่าวที่ได้เห็นชอบแก่การดำเนินการที่มีชอบ อาจได้รับโทษปรับเป็นเงินตามที่ได้กำหนดในมาตรา L.313-1 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

เช่น กรณีที่เกิดข้อบกพร่องในบัญชีรายจ่าย (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 23 เมษายน ค.ศ. 2003 คดี Ribet) หรือกรณีการผูกพันรายจ่ายเกินจำนวนที่ได้รับอนุมัติทำให้เกิดใบเสร็จที่ไม่สามารถจ่ายได้ และเป็นภาระที่ต้องผูกพันงบประมาณประเภทอื่น (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1977 คดี Beau) หรือกรณีการจ่ายเงินค่าทดแทนชั่วโมงที่เพิ่มขึ้นในกรณีที่ไม่ได้มีการทำงานเกิดขึ้น (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1981 คดี Courtillot) เป็นต้น

5) ความผิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐเจตนาไม่ยื่นหรือยื่นหลักฐานทางภาษีไม่ถูกต้อง

มาตรา L. 313-5 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่มีเจตนาละเว้นไม่จัดทำรายงานเอกสารที่ตนจะต้องกระทำการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานภาษีตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายภาษีอากรและกฎหมายผนวก หรือได้ส่งมอบรายงานเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์โดยเจตนา อาจได้รับโทษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L. 313-4 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

คำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเกี่ยวกับความผิดตามมาตรานี้มีน้อยมาก ส่วนใหญ่ความผิดประเภทนี้จะมาจากการกระทำความผิดร่วมกันระหว่างมาตรา L. 313-4 และมาตรา L. 313-6 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ในกรณีที่เป็นการได้รับประโยชน์โดยมิชอบ ศาลฯ มักจะปรับใช้บทบัญญัติของมาตรา L. 313-4 มาตรา L. 313-5 และมาตรา L. 313-6 ไปพร้อมๆ กัน

6) ความผิดอันเกิดจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไม่สมควรแก่บุคคลจนเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียประโยชน์แก่หน่วยงานหรือคลังสาธารณะ

มาตรา L. 313-6 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้กระทำการให้บุคคลอื่นได้รับประโยชน์ที่มีสมควร โดยละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินหรือสิ่งของอันทำให้เกิดการเสียเปรียบแก่คลัง

หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือได้พยายามที่จะกระทำทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับประโยชน์ดังกล่าว อาจได้รับโทษปรับเป็นเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่ายที่เขาได้รับ ณ วันที่ การกระทำความผิดได้เกิดขึ้น

บทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับการดำเนินการในทุกกรณีและผลประโยชน์ที่ให้นั้น จะต้องไม่มีเหตุอันสมควร อีกทั้งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าผลประโยชน์นั้นจะเป็นจำนวนมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม เช่น ความผิดที่เกิดจากการจ่ายเงิน ค่าตำแหน่งให้ข้าราชการที่ไม่ได้สังกัดวิสาหกิจมหาชนแล้ว (คำพิพากษาศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลัง ลงวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1982 คดี Contensou) หรือความผิดที่เกิดจากการให้การ สนับสนุนค่าอาหารหรือค่าใช้จ่ายเพื่อบำรุงยานพาหนะส่วนบุคคล (คำพิพากษาศาลวินัยทาง งบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 16 ตุลาคม ค.ศ. 1981 คดี Agard et Laboudigue) เป็นต้น

#### 7) ความผิดอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

มาตรา L. 313-7 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่ได้กระทำการ อันเป็นเหตุให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือองค์กรตามกฎหมายเอกชนที่ได้รับมอบให้บริหาร จัดการของสาธารณะต้องได้รับโทษ เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ทั้งหมดหรือ บางส่วน หรือปฏิบัติตามอย่างล่าช้า อาจได้รับโทษปรับเป็นเงิน โดยต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 300 ยูโร และไม่เกินกว่าจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่ายที่เขาได้รับ ณ วันที่ศาลมี คำพิพากษา

มาตรา L. 313-7-1 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ที่ได้รับมอบหมาย ความรับผิดชอบในองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่กล่าวไว้ในมาตรา L. 133-1 และมาตรา L. 133-2 ผู้ซึ่งได้ กระทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อองค์กรนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ด้วยการกระทำที่ ขัดต่อประโยชน์ขององค์กรอย่างชัดเจน ด้วยการละเลยในการควบคุมตรวจสอบตามหน้าที่ของตน หรือด้วยการละเลยอย่างซ้ำซากในการกำกับดูแลตามหน้าที่ อาจได้รับโทษปรับเป็นเงินตามที่ กำหนดไว้ในมาตรา L. 313-1

มาตรา L. 313-12 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการละเลยไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติใน มาตรา 1 วรรคหนึ่งและวรรคสองแห่งรัฐบัญญัติฉบับ 80-539 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ว่าด้วย การให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยนิติบุคคลตามกฎหมาย มหาชน บุคคลตามมาตรา L. 312-1 อาจได้รับโทษปรับเป็นเงินตามมาตรา L. 313-1

บทบัญญัตินี้เป็นการแก้ไขปัญหากรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม คำพิพากษาของศาล กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจนำคดีเข้ามาสู่การพิจารณาของศาลวินัย ทางงบประมาณและการคลังเพื่อให้มีการกำหนดมาตรการบังคับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น



และให้มีการดำเนินคดีกับผู้รับผิดชอบของหน่วยงานแห่งนั้นได้ ทั้งนี้ คำสั่งศาลจะต้องเป็นคำสั่งที่เป็นที่สุดและมีผลบังคับแล้ว และคำสั่งนั้นจะต้องมีจำนวนหนี้ของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่ปฏิบัติตามมาตรบังคับดังกล่าว และบุคคลตามมาตรา L. 312-1 ยังต้องรับโทษตามมาตรา L. 313 อีกด้วย<sup>116</sup>

#### 2.4 บุคคลผู้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

บุคคลที่ทั้งอยู่และไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ของบรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ในมาตรา L. 312-1 ถึงมาตรา L. 312-2 ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้<sup>117</sup>

##### 1) บุคคลผู้อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

มาตรา L. 312-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ได้กำหนดบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไว้ดังนี้

(1) บุคคลในสังกัดสำนักงานคณะรัฐมนตรี ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่พลเรือนหรือทหารของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

(2) ผู้แทน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาค

##### 2) บุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

มาตรา L. 312-1 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ได้กำหนดบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไว้ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประธานสภา ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาบริหารของดินแดน โป้นทะเล นายกเทศมนตรี ประธานองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง

แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา L. 312-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 มกราคม 1993 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2007 โดยกำหนดให้ผู้ส่งจ่าย ซึ่งได้แก่ ประธานสภา ประธานสภาจังหวัด ประธานสภา

<sup>116</sup> จีรจิตต์ คงสม. ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย. หน้า 137.

<sup>117</sup> สุปรียา แก้วละเอี๊ยด. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส. หน้า 204 - 205.



บริหารของดินแดนโพ้นทะเล นายกเทศมนตรี ประธานองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้ง อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง สำหรับความผิดจากการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่เข้าฐานความผิด ดังนี้

ก. ในกรณีที่ทำให้หน่วยงานของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิดอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลอย่างล่าช้า (มาตรา L. 313-7)

ข. ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 1 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 18 กรกฎาคม 1980 ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางปกครองและการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการไม่ชำระเงินตามคำพิพากษาของศาล (มาตรา L. 313-12)

ค. ในกรณีที่ผู้สั่งจ่ายมีความรับผิดชอบในการสั่งจ่ายเป็นการเฉพาะ เนื่องจากได้ใช้อำนาจสั่งให้ผู้จ่ายหรือสมุหบัญชีจ่ายเงิน ในกรณีที่สมุหบัญชีได้ระงับการสั่งจ่ายไว้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดบางประการในการสั่งจ่ายเงิน

ง. การเอื้อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ทั้งในรูปของเงินหรือในรูปสิ่งของโดยไม่สมควรก่อให้เกิดความเสียหายต่อคลังของรัฐและต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นความผิด (มาตรา L. 313-6)

## 2.5 โทษวินัยการเงินการคลัง<sup>118</sup>

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ได้กำหนดโทษวินัยการเงินการคลังไว้ตามแต่ละฐานความผิด ซึ่งโทษของความผิดดังกล่าวนี้เป็นโทษทางปกครองโดยใช้วิธีกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงิน โดยมีการกำหนดจำนวนค่าปรับขั้นต่ำเป็นอัตราคงที่และใช้จำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปี หรือสองปี ขึ้นอยู่กับฐานความผิด ที่ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่าย (Le montant du traitement ou salaire brut annuel) เช่น ภาษี เงินประกันสังคม เป็นต้น ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดเป็นอัตราขั้นสูง ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่แปรผันตามเงินได้หรือเงินเดือนของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยกำหนดโทษปรับไว้ 2 กรณี ดังนี้

### 1) กรณีทั่วไป

ค่าปรับไม่ต่ำกว่า 150 ยูโร แต่สูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด สำหรับความผิดตามมาตรา L. 313-1 ถึงมาตรา L. 313-5 มาตรา L. 313-7-1 และมาตรา L. 313-12 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

<sup>118</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 206 - 207.

## 2) กรณีเฉพาะ

(1) ค่าปรับไม่ต่ำกว่า 300 ยูโร แต่สูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมกันสองปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด สำหรับความผิดตามมาตรา L. 313-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

(2) ค่าปรับไม่ต่ำกว่า 300 ยูโร แต่สูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด สำหรับความผิดตามมาตรา L. 313-7 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

### 2.6 เหตุยกเว้นโทษวินัยการเงินการคลัง<sup>119</sup>

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ได้บัญญัติกรณีเหตุยกเว้นโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในมาตรา L. 313-9 ที่กำหนดว่า บุคคลทุกคนตามมาตรา L. 312-1 ไม่ต้องรับโทษใด ๆ ในกรณีที่ตนสามารถแสดงคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของตน หรือจากบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ออกคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งในกรณีนี้ความรับผิดชอบต่อการกระทำผิดดังกล่าวจะตกแก่บุคคลเหล่านี้แทน ดังนั้น บุคคลที่กระทำความผิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว

นอกจากนี้ การคุ้มกันผู้บังคับบัญชาที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามมาตราดังกล่าวนั้น ยังใช้บังคับกับกรณีที่ข้าราชการและเจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มงานขององค์กรนั้นที่สามารถแสดงให้เห็นว่าตนได้รับคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บังคับบัญชา หรือจากบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ออกคำสั่งดังกล่าวได้ นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาภาค ประธานสภาบริหารเกาะ Corse หรือประธานที่มาจากกรเลือกตั้งของกลุ่มงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ผู้มีอำนาจเหล่านี้ได้รับการแจ้งเตือนอย่างเป็นทางการแล้วถึงคำสั่งนั้น ถ้าหากคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรือจากบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ออกคำสั่งดังกล่าวได้แล้ว ความรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าวจะตกแก่บุคคลเหล่านี้แทนผู้บังคับบัญชา ตามมาตรา L. 313-10 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

### 2.7 อายุความ<sup>120</sup>

ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ได้บัญญัติอายุความแห่งคดีความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ในมาตรา L. 314-2 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า การยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทาง

<sup>119</sup> โกลังวอล บุญปลูก. ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส. หน้า 30.

<sup>120</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 34 – 36.

งบประมาณและการคลังได้ต้องกระทำภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่เกิดการกระทำความผิดที่  
ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีหลาย  
ขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการประมาณ 4 ถึง 5 ปี แต่  
อย่างไรก็ตาม ในคดี Coudrier ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ใช้ระยะเวลาในการดำเนิน  
กระบวนการพิจารณาคดีตั้งแต่นั้นฟ้องจนกระทั่งศาลได้มีคำพิพากษาเป็นเวลา 20 เดือน (คำพิพากษา  
ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ลงวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2009)

## 2.8 การฟ้องคดีและการดำเนินการภายหลังศาลมีคำพิพากษา

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการฟ้องคดีและการดำเนินการของศาลวินัยทางงบประมาณ  
และการคลังภายหลังมีคำพิพากษาโดยสังเขป การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลวินัยทาง  
งบประมาณและการคลังจะมีขั้นตอนต่าง ๆ โดยเริ่มจากการยื่นฟ้องคดี ซึ่งประมวลกฎหมายว่าด้วย  
ศาลทางการคลัง มาตรา L. 314-1 วรรคหนึ่ง กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลวินัยทาง  
งบประมาณและการคลังโดยผ่านทางฝ่ายอัยการ ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา  
นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สมาชิกอื่นของคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชา  
ของข้าราชการและเจ้าพนักงานที่กระทำความผิด ศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค เจ้าหนี้ตามที่กำหนดไว้ใน  
มาตรา L. 313-2 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน และพนักงานอัยการ และในวรรคสองของมาตรา  
L. 314-1 ได้กำหนดให้หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณ  
และการคลังได้ด้วยความรู้เริ่มของตนเอง ทั้งนี้ หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชีซึ่งทำหน้าที่หัวหน้า  
อัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีโอกาสในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี  
ในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ถึง 3 ครั้งด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนก่อนการไต่สวน ขั้นตอนหลังการไต่สวน  
จากตุลาการเจ้าของสำนวน และขั้นตอนภายหลังจากที่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทำความเห็นของตน<sup>121</sup>  
และในการยื่นฟ้องคดีนั้นจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังภายในระยะเวลา  
5 ปี นับแต่วันที่เกิดการกระทำความผิดที่ต้องได้รับโทษตามนัยมาตรา L. 314-2 วรรคแรก แห่ง  
ประมวลกฎหมายเดียวกัน ทั้งนี้ ในการพิจารณาคดีศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังต้อง  
ดำเนินการโดยเปิดเผย ภายหลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีด้วยการพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษ  
ผู้ถูกฟ้องคดีนั้น คำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังให้ถือเป็นที่สุด มีผลผูกพัน  
คู่กรณีให้ต้องปฏิบัติ และไม่สามารถทำการยื่นในชั้นอุทธรณ์ได้ตามนัยมาตรา L. 315-1 แห่งประมวล

<sup>121</sup> สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของ  
ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. หน้า 207 - 208.

กฎหมายเดียวกัน แต่ผู้ที่ศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดหรือหัวหน้าอัยการสามารถยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้ ภายในระยะเวลา 2 เดือน นับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษาตามนัยมาตรา L. 315-2 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน<sup>122</sup> นอกจากนี้ อาจมีการร้องขอให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่เกิดขึ้น หรือมีการตรวจพบเอกสารที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการพ้นซึ่งความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี ตามนัยมาตรา L. 315-3 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน และการยื่นคำร้องขอให้ทบทวนคำพิพากษาของศาลนั้น กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง และโดยสภาพของเรื่องคำร้องนั้นต้องยื่นต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยตรง<sup>123</sup>



<sup>122</sup> ไกลกังวล บุญปลุก. ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส. หน้า 41 – 42.

<sup>123</sup> จีรจิตต์ คงสม. ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย. หน้า 149.

## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการลงโทษวินัยการเงินการคลัง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

หลังจากผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง ในบทที่ 2 และวินัยการเงินการคลังในระบบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส ในบทที่ 3 บทนี้ผู้ศึกษาขอนำเสนอบทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังบางประการในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

### 1. ปัญหาเงื่อนไขในการลงโทษวินัยการเงินการคลัง

เนื่องจากมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม หรือมาตรา 96 ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม” ได้กำหนดเงื่อนไขในการลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่จะต้องรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้ไว้



ประการหนึ่งว่า “และต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา 95 วรรคสาม<sup>124</sup> หรือเป็นกรณีตามมาตรา 96<sup>125</sup>” กล่าวคือ

1) ต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังสังกัดอยู่ไม่อาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อความรับผิดชอบละเมิดและ/หรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้วแต่กรณีได้ หรือ

2) ต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังสังกัดอยู่ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อความรับผิดชอบละเมิดและ/หรือคณะกรรมการสอบสวนวินัยแล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดตามหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทั้งนี้ รวมถึงกรณีไม่ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควรด้วย

จากเงื่อนไขดังกล่าว หากข้อเท็จจริงของการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังเข้าเงื่อนไขตามข้อ 1) หรือข้อ 2) แล้ว จะส่งผลให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยเพื่อลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ ตรงกันข้ามหากข้อเท็จจริงของการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ 1) หรือข้อ 2) แล้ว ย่อมเป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยเพื่อลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายกรณีความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นเพียงมาตรการสำรองหรือมาตรการลำดับรองของมาตรการทางแพ่งหรือทางวินัย

<sup>124</sup> มาตรา 95 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งผู้ว่าการทราบ”

<sup>125</sup> มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 85 วรรคสอง หรือมาตรา 95 วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้

ในการเสนอเพื่อให้ลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการสรุปข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษที่สมควรลงด้วย”

ข้าราชการเท่านั้น เพราะจะใช้มาตรการดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดหลักเกณฑ์ทางวินัย การเงินการคลังได้เฉพาะกรณีที่ไม่มีการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ความเสียหายแก่รัฐหรือ ดำเนินการทางวินัยข้าราชการ หรือกรณีที่ได้ดำเนินการแล้ว แต่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น มีอาจใช้บังคับไปพร้อมกันกับมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ได้ ซึ่งจะแตกต่าง จากระบบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถลงโทษวินัยการเงินการคลังได้ โดยเฉพาะ โดยไม่ต้องคำนึงว่ามีการดำเนินการตามมาตรการทางแพ่งหรือทางวินัยข้าราชการแก่ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังแล้วหรือไม่

และอย่างที่ทราบกันว่าในวงงานราชการที่ยังมีความเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งคอยช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันในหมู่พวกพ้องนั้น ทำให้การดำเนินการตามกฎหมายกรณีที่มีการกระทำความผิดของ เจ้าหน้าที่รัฐนั้นไม่อาจเป็นไปในลักษณะที่เที่ยงตรงและเสมอภาคได้ และหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็น บุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปยิ่งทำให้โอกาส ในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นไปได้น้อยลงหรือหากเป็นไปได้ ก็มักจะได้รับโทษน้อยกว่าที่ควรจะเป็น กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจริงคือ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับ แจ้งผลการตรวจสอบจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนกระทำการฝ่าฝืน หลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังจึงแจ้งให้ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐหรือ ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณีนั้น หัวหน้าส่วนราชการแห่งนั้นก็จะมีคำสั่งดำเนินการดังกล่าวทันที คือ ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อมารับผิดทางละเมิดและ/หรือ คณะกรรมการสอบสวนวินัย แล้วแต่กรณี เพราะหากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ตนย่อมอาจต้องถูกลงโทษได้ตามนัยมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และกฎหมายดังกล่าวเพียงแต่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ เหล่านั้นออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เท่านั้นซึ่งเป็นการเพียงพอที่ถือว่าได้ดำเนินการตามที่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งแล้ว ส่วนกรณีที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ กำหนดด้วยนั้น หากมีเหตุโดยสมควรที่ทำให้ไม่อาจดำเนินการแล้วเสร็จก็สามารถใช้เป็นเหตุผล เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ โดยระยะเวลาทั้งหมดที่ อาจดำเนินการได้เป็นจำนวนถึง 150 วัน เป็นอย่างน้อย บวกกับระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินขยายให้อีกเป็นการเฉพาะกรณีที่มีเหตุอันสมควร<sup>126</sup> ซึ่งน่าจะเพียงพอต่อการดำเนินการ

<sup>126</sup> ข้อ 49 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอ เรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “ในกรณีแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการตามมาตรา ๘๕

วรรคสอง และมาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้วแต่กรณี เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่เริ่มต้นการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือการดำเนินการทางวินัยให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาหนังสือแจ้งเตือนอีกครั้งหนึ่งเพื่อเร่งรัดให้ผู้รับตรวจต้องเริ่มดำเนินการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือการดำเนินการทางวินัยทันที โดยระบุให้ผู้รับตรวจทราบด้วยว่าหากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองต่อผู้รับตรวจ ตามมาตรา 96 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ผู้รับตรวจต้องแจ้งการดำเนินการให้สำนักงานทราบทันที เมื่อเริ่มดำเนินการดำเนินการตามหนังสือแจ้งเตือน และผู้รับตรวจจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง

เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งเตือนแล้ว หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ไม่เริ่มต้นดำเนินการและผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่าเหตุอันสมควร ให้มีหนังสือเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง

กรณีผู้รับตรวจแจ้งให้ทราบว่าได้เริ่มดำเนินการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายหรือการดำเนินการทางวินัยแล้ว หากไม่รายงานผลการดำเนินการให้ทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงาน ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาหนังสือแจ้งเร่งรัดผู้รับตรวจอีกครั้งหนึ่งเพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง

เมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง หากผู้รับตรวจไม่รายงานผลแจ้งกลับมาหรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาหนังสือแจ้งเตือนผู้รับตรวจอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับหนังสือแจ้งเตือนครั้งหลังนี้ โดยให้แจ้งผลการดำเนินการกลับมาให้สำนักงานทราบทันทีเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ และต้องระบุให้ทราบด้วยว่า หากไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันตามที่กำหนด ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองต่อผู้รับตรวจตามมาตรา 96 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งเตือนตามวรรคสี่ หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทาง

ดังกล่าวในทุกกรณี ประกอบกับกรณีนี้เป็นเพียงการติดตามผลการดำเนินการของส่วนราชการ เท่านั้น ไม่ว่าผลการดำเนินการจะเป็นเช่นใดผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีอำนาจโต้แย้งผลการตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ทำให้เพียงแต่รับทราบผลการดำเนินการเท่านั้น เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงของการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นเป็นไปตามผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่หน่วยรับตรวจ ละเลยข้อเท็จจริงนั้นและไม่ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก็อาจเข้าข่าย ละเลยการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นความผิดทางอาญาหรือเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำความผิด อันเป็นความผิดทางวินัย ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจแจ้งให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้<sup>127</sup> ทั้งนี้ เป็นความเห็นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แต่ก็สามารถเทียบเคียงกันได้ ซึ่งระบบวินัยการเงินการคลังใน ลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลให้แทบจะไม่มีกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการเหล่านั้นจะไม่ดำเนินการตามที่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ทราบเลย เพราะเพียงแต่ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ ข้อเท็จจริงเพื่อมารับผิดทางละเมิดและ/หรือคณะกรรมการสอบสวนวินัย แล้วแต่กรณี และ พิจารณาผลให้แล้วเสร็จโดยไม่จำเป็นต้องเห็นตามผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อ รูปการณ์เป็นเช่นนี้แล้วก็จะส่งผลสืบเนื่องให้การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังเป็นอันยุติ ลงไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ อันเป็นการตัดขาดจากการตรวจสอบขององค์กรภายนอก ส่งผลให้ การดำเนินการเพื่อชดใช้ความเสียหายแก่รัฐหรือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการกับเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวอาจไม่มีความโปร่งใส และแม้การดำเนินการทั้งสองกรณีจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลอีก ชั้นหนึ่งก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่า

1) กรณีการดำเนินการเพื่อให้ชดเชยความเสียหาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไข

---

ปกครองแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตาม ระยะเวลาที่กำหนด และผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณา เห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้เสนอผู้ว่าการเพื่อพิจารณา ขยายระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่เห็นสมควร เป็นรายกรณี เมื่อครบระยะเวลาตามที่ผู้ว่าการกำหนด ตามวรรคห้า หากผู้รับตรวจดำเนินกระบวนการไม่แล้วเสร็จ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจ เสนอผู้ว่าการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ให้พิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อไป”

<sup>127</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการของสำนักข่าวกรองแห่งชาติตาม มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (เรื่องเสร็จที่ 944/2561)

เพิ่มเติม ข้อ 17 วรรคหนึ่งและวรรคสอง<sup>128</sup> กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการผู้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดส่งสำนวนการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบความเห็นของตนต่อกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณี ที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดให้ไม่ต้องรายงาน ซึ่งกระทรวงการคลังได้ออกประกาศ กระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้กรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท ไม่ต้องรายงานกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาตรวจสอบ<sup>129</sup> ส่งผลให้ กรณีที่ความเสียหายไม่เกิน 1,000,000 บาท ก็จะไม่ได้รับการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องจาก กระทรวงการคลังหรือองค์กรอื่นใด เว้นแต่กรณีนั้นได้ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง

2) กรณีการดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 103<sup>130</sup> กำหนดให้เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้สั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา

<sup>128</sup> ข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 “เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ”

<sup>129</sup> ข้อ 5 แห่งประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. 2562 “ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

5.1 ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท”

<sup>130</sup> มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือลงทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ โดยเฉพาะ หรือสั่งยุติเรื่อง หรือลงโทษแล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่เพื่อพิจารณา เว้นแต่เป็นกรณีดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการต่างกระทรวงกัน หรือกรณีดำเนินการทางวินัยตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง ให้รายงาน ก.พ. ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หากมีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ ก.พ. มีมติ

ในกรณีตามวรรคสองและในการดำเนินการตามมาตรา 104 ให้ ก.พ. มีอำนาจสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 95”



ตรวจสอบต่อไป แต่เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ อ.ก.พ. กระทรวง<sup>131</sup> แล้ว ก็ยังไม่มีลักษณะของความเป็นองค์กรภายนอกอย่างแท้จริง ซึ่งทั้งสองกรณีเช่นนี้เป็นช่องว่างทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกลไกในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐ ทั้งในทางละเมิดหรือทุจริตนั้น ไม่เป็นไปอย่างที่เราควรจะเป็น

การกำหนดเงื่อนไขในการลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวโดย การยึดถือการดำเนินการของหัวหน้าส่วนราชการผู้ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการ ผ่าฝืนหลักเกณฑ์วินัยการเงินและการคลังเป็นหลักในการแบ่งแยกว่าจะดำเนินการเกี่ยวกับวินัย การเงินการคลังต่อไปได้หรือไม่ นั้น น่าจะเป็นผลมาจากการที่ผู้ร่างกฎหมายดังกล่าวมองข้อความคิด (Concept) ว่าความรับผิดชอบทางงบประมาณและการคลังเป็นสิ่งเดียวกันกับความรับผิดชอบทางแพ่ง หรือทางวินัยข้าราชการ อาจเพราะมองว่าโทษที่ใช้ลงโทษนั้นเป็นมาตรการที่เป็นตัวเงินเช่นกัน (ปรับทางปกครอง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ลดเงินเดือน หรือตัดเงินเดือน) จึงมองว่าหากมีการ ดำเนินการเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนด้วยมาตรการทางแพ่งหรือวินัยข้าราชการแล้ว ก็ไม่ควรมีการ ดำเนินการตามมาตรการวินัยการเงินการคลังอีก เพราะจะเป็นการซ้ำซ้อนต่อการลงโทษซ้ำซ้อน แต่จากการศึกษาพบว่า วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของแต่ละมาตรการทางกฎหมายนั้นมีความ แตกต่างกันไป กล่าวคือ มาตรการทางแพ่งนั้นเป็นไปเพื่อให้มีการชดใช้ค่าความเสียหายที่ เกิดขึ้นแก่รัฐจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการละเมิด สำหรับมาตรการทางวินัยข้าราชการ นั้นเป็นไปเพื่อควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และสร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชน และสำหรับมาตรการทางวินัยการเงินการคลังนั้นเป็นไปเพื่อให้ การบริหารจัดการเกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายและมี ประสิทธิภาพประสิทธิผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการรับจ่ายเงินแผ่นดิน อีกทั้งยังมีข้อแตกต่างใน เรื่องประเภทของ โทษหรือองค์การควบคุม กล่าวคือ มาตรการทางแพ่งและมาตรการทางวินัย

<sup>131</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 “อ.ก.พ. กระทรวง ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นประธานปลัดกระทรวง เป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจาก ข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคน เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมี ผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกระทรวงนั้น จำนวนไม่เกินสามคน
  - (2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในกระทรวงนั้น ซึ่งได้รับเลือกจาก ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จำนวนไม่เกินห้าคน
- ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน”

ข้าราชการล้วนแต่เป็นการควบคุมจากองค์กรภายใน แต่มาตรการทางวินัยการเงินการคลังเป็นการควบคุมจากองค์กรภายนอก ส่วนในเรื่องประเภทของโทษนั้น มาตรการทางแพ่งจะเป็นโทษที่เป็นตัวเงินเท่านั้นคือเป็นการเรียกให้ชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้น สำหรับมาตรการทางวินัยข้าราชการจะมีโทษหลายสถานทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และสำหรับมาตรการทางวินัยการเงินการคลังจะเป็นโทษทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ดังนั้นเมื่อวัตถุประสงค์ องค์กรควบคุม และประเภทของโทษของแต่ละมาตรการทางกฎหมายมีข้อแตกต่างกันไปจึงไม่อาจถือได้ว่าแต่ละมาตรการเป็นสิ่งเดียวกันอันจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการลงโทษได้ และเมื่อการลงโทษไม่อาจเป็นการซ้ำซ้อนได้การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ย่อมสามารถกระทำไปได้พร้อมกันสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของมาตรการเหล่านั้น กล่าวอีกนัยคือ หากการกระทำที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะผ่านทางอาญา ทางแพ่ง ทางวินัยข้าราชการ หรือทางวินัยการเงินการคลัง ย่อมสามารถดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนเหล่านั้นได้ตามแต่ละมาตรการโดยไม่ถือเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อน

และเมื่อเปรียบเทียบกับวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financières) ไม่ได้กำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังไว้ทุกเรื่อง แต่กำหนดความผิดดังกล่าวไว้เป็นเฉพาะเรื่องเท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 7 สถานความผิด ได้แก่ 1) ความผิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การควบคุมทางการคลัง 2) ความผิดอันเกิดจากการตัดรายจ่ายอย่างผิดปกติเพื่อปกปิดการใช้เงินเกินวงเงินอนุมัติ 3) ความผิดอันเกิดจากการผูกพันรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจ 4) ความผิดอันเกิดจากการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การบริหารรายรับรายจ่าย 5) ความผิดอันเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐเจตนาไม่ยื่นหรือยื่นหลักฐานทางภาษีไม่ถูกต้อง 6) ความผิดอันเกิดจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไม่สมควรแก่บุคคลจนเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียประโยชน์แก่หน่วยงานหรือคลังสาธารณะ และ 7) ความผิดอันเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยแต่ละความผิดนั้นไม่ได้กำหนดให้การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังมาเป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบหนึ่งของความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ทำให้ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังสามารถพิจารณาลงโทษแก่บุคคลเหล่านั้นได้ กล่าวคือ การพิจารณาว่าบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดอันจะเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐย่อมต้องพิจารณาเฉพาะการกระทำของบุคคลนั้นโดยตรงเท่านั้น หากครบองค์ประกอบความผิดแล้วศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังย่อมพิจารณาลงโทษบุคคลนั้นได้ทันที โดยมีต้องคำนึงว่าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้นหรือบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะได้ดำเนินการทางอาญา

หรือทางวินัยข้าราชการแล้วหรือไม่ เพราะการดำเนินคดีในศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางอาญา หรือการดำเนินการทางวินัยอื่นแต่อย่างใด ตามมาตรา L. 314-15<sup>132</sup> แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ซึ่งจะแตกต่างจากระบบวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ของประเทศไทยตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับวัตถุประสงค์ของวินัยการเงินการคลังที่ต้องการให้ระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัดและคุ้มค่า ดังนั้น การกำหนดให้การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของผู้รับตรวจเป็นเงื่อนไขในการลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของวินัยการเงินการคลัง

## 2. ปัญหาการกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยต้องเป็นกรณี “จงใจ” เท่านั้น

ในการลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้น ได้กำหนดองค์ประกอบความผิดประการหนึ่งว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ...” กรณีจึงเป็นปัญหาว่าการกำหนดให้คำว่า “จงใจ” เป็นองค์ประกอบของความผิดนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักความรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ การกำหนดองค์ประกอบความผิดเช่นนี้ ย่อมส่งผลเป็นการสร้างภาระการพิสูจน์แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา หากไม่สามารถพิสูจน์ถึงเจตนาภายในดังกล่าวได้ ก็ย่อมไม่สามารถพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ อีกทั้ง ก่อนการเสนอเรื่องลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ได้ในระดับที่พอรับได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำโดยจงใจ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ในระดับดังกล่าวหรือพิสูจน์ได้ว่าไม่ใช่การกระทำโดยจงใจ ก็ย่อมไม่ครบองค์ประกอบความผิดอันที่จะเสนอเรื่องเพื่อลงโทษทางปกครองได้แต่แรก

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 เกี่ยวกับลักษณะของการกระทำโดยจงใจนั้น อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า “การกระทำโดยจงใจ” คือ การกระทำโดยผู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิด

<sup>132</sup> L.314-15 Code des juridictions financiers “ Les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire...” ”

ความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะมากหรือน้อยก็ตาม โดยการกระทำโดยจงใจนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาที่มุ่งต่อความเสียหายอย่างเดียวกันคือเจตนาประสงค์ต่อผล แต่ไม่รวมถึงเจตนาถึงเห็นผล เว้นแต่กรณีถึงเห็นผลนั้นเป็นประเภทที่ความเสียหายจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนก็จะเป็นการกระทำโดยจงใจได้เช่นกัน จากคำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่าลักษณะที่สำคัญที่สุดของการกระทำโดยจงใจ คือกระทำการโดยรู้สำนึกว่าจะก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เพื่อให้เห็นตัวอย่างของการกระทำโดยจงใจได้อย่างชัดเจนขึ้น เช่น

นาย ข. เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ได้ดำเนินการออก น.ส.3 ก. ให้แก่นาย ข. โดยอ้างหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส.3 ก. ถือได้ว่า นาย ข. กระทำด้วยความจงใจดำเนินการออก น.ส.3 ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 236/2551) การที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ซึ่งมีอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547 จะต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อนนั้น แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครูว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการทำให้ราชการได้รับความเสียหายอันถือเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552) ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายช่างโยธาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงนามตรวจรับมอบงานว่าเห็นควรจ่ายเงินค่าซ่อมทรัพย์สินของงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนทั้งที่ยังไม่เคยได้ตรวจดูงานจริง แต่กลับปล่อยปละละเลยยินยอมตรวจรับงาน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติตามระเบียบฯ โดยตรวจสอบงานจริงก่อนลงนามย่อมจะช่วยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย ถือเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1290/2560)

จากกรณีตัวอย่างทั้งสามกรณีนี้มีข้อสังเกตว่า การกระทำทั้งสามกรณีมีลักษณะร่วมกันประการหนึ่งคือ เป็นการกระทำที่อยู่ในวิสัยของบุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องรู้ได้เองว่าไม่สมควรกระทำการเช่นนั้น แต่ก็ได้กระทำการซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างแน่นอนนั้นไป จึงเป็นกรณีที่สามารถชี้ชัดได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นมีลักษณะหรือขอบเขตของการกระทำที่กว้างมาก มีอาจชี้ชัดว่าเป็นการกระทำโดยจงใจได้ทุกกรณีเสมอไป ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างจากคำวินิจฉัยของ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>133</sup> ที่วินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาในชั้นยังไม่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ เช่น

คู่กรณีที่ 1 ถึงที่ 3 เป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง และคู่กรณีที่ 4 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อ ได้ดำเนินการจัดซื้ออุปกรณ์ส่งเสริมการเรียนรู้วิทยาศาสตร์พื้นฐาน จากองค์การค้ำของ สกสค. โดยวิธีพิเศษ ทั้งที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ 11 ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2524 ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุฯ ข้อ 15 ข้อ 19 ข้อ 20 และข้อ 52 กล่าวคือ องค์การค้ำของ สกสค. มีใช้ผู้ผลิตสินค้าเองและไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับสิทธิพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีที่ผู้ซื้อจะได้รับสิทธิพิเศษไม่ต้องสืบราคาหรือประกวดราคา นั้น โดยไม่มีการสอบถามเป็นหนังสือไปยังองค์การค้ำของ สกสค. เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อนการดำเนินการจัดซื้อ จึงเป็นการกระทำไปเพราะสำคัญผิดโดยเข้าใจว่าองค์การค้ำของ สกสค. เป็นผู้ผลิตสินค้าที่ต้องการจัดซื้อนั่นเอง ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรอบคอบ และการปกปิดไม่แจ้งข้อเท็จจริงขององค์การค้ำของ สกสค. กรณีจึงมิใช่เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่กำหนด (คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ วค 3/2560) คู่กรณีที่ 3 เป็นเจ้าหน้าที่การเงิน ได้นำส่งเงินล่าช้า โดยเมื่อสิ้นเวลารับเงินมิได้นำเงินที่ได้รับพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงินที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมดส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินเพื่อนำฝากธนาคาร รวม 2 รายการ ตามใบเสร็จรับเงิน เล่มที่ 16 เลขที่ 68 - 71 ลงวันที่ 12 กันยายน 2552 จำนวน 2,000 บาท และใบเสร็จรับเงินเล่มที่ 16 เลขที่ 72 - 78 ลงวันที่ 19 กันยายน 2552 จำนวน 3,600 บาท โดยได้นำส่งเงิน ตามใบนำส่งเงินเลขที่ -/52 ลงวันที่ 21 กันยายน 2552 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 11 การกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่รอบคอบ และการที่นำส่งเงินล่าช้าเพราะเป็นรายได้ที่ต้องจัดเก็บเงินในวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดราชการ จึงต้อง

<sup>133</sup> เป็นคำวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้คำว่า “จงใจ” เป็นองค์ประกอบของความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ตามข้อ 5 ของระเบียบดังกล่าว “เจ้าหน้าที่ผู้ใดจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่กำหนดในหมวด 2 นี้ ถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้”



นำส่งเงินในวันจันทร์ซึ่งเป็นวันทำการถัดไป ทั้งระยะทางระหว่างชายแดนกับสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ห่างกันประมาณ 2,500 เมตร ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบข้างต้นได้ พุทธิการณ์จึงยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ (คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ วค 29/2560) คู่กรณีที่ ๑ ถึงที่ ๓ เป็นคณะกรรมการตรวจงานจ้าง ได้ลงลายมือชื่อตรวจรับงานงวดที่ ๒ และงวดที่ ๓ รับรองว่า ได้ตรวจรับถูกต้อง ครบถ้วน โดยไม่ได้แจ้งจำนวนวันที่ผู้รับจ้างส่งมอบงานล่าช้าพร้อมค่าปรับเพื่อใช้ประกอบการเบิกจ่ายเงิน นั้น คู่กรณีที่ ๑ คู่กรณีที่ ๒ และคู่กรณีที่ ๓ ได้กระทำไปเพราะเข้าใจว่าผู้รับจ้างได้ทำหนังสือขอขยายกำหนดเวลาส่งมอบงานส่งไปที่ฝ่ายพัสดุของสำนักงานฯ แล้ว และในขณะนั้นมีภาระงานในความรับผิดชอบจำนวนมากทำให้หลงลืมไม่ได้ติดตามเรื่องการขอขยายกำหนดเวลาส่งมอบงานของผู้รับจ้าง การกระทำของคู่กรณีที่ ๑ ถึงที่ ๓ ดังกล่าว ถือเป็นปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบมากเพียงพอที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะพึงถือปฏิบัติ แต่ไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติเรื่อง หลักเกณฑ์แนวทางและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุ พ.ศ. 2551 ข้อ 12 และข้อ 17 (คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ วค 2/2561)

จากกรณีตัวอย่างทั้งสามกรณีนั้นจะเห็นได้ว่า เหตุที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ยกขึ้นเป็นข้อยกเว้นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่าไม่มีโชครณีที่ได้กระทำโดยจงใจได้แก่ เหตุสำคัญผิดในข้อเท็จจริงและเหตุอันสมควร ทั้งที่ได้วินิจฉัยไปก่อนหน้านั้นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้การกระทำไม่ครบองค์ประกอบความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงไม่อาจลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ และเมื่อเปรียบเทียบกับวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financières) ซึ่งได้กำหนดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้เป็นเฉพาะเรื่องซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 7 ฐานความผิดนั้น จะเห็นได้ว่าโดยหลักแล้วความผิดดังกล่าวมิได้กำหนดให้เจตนาภายในของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นองค์ประกอบความผิดอย่างหนึ่ง เพียงแต่มีกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็ถือเป็นกรณีที่สามารถพิจารณาวินิจฉัยลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังได้แล้ว (มาตรา L. 313-1 มาตรา L. 313-2 มาตรา L. 313-3 มาตรา L. 313-4 มาตรา L. 313-7 มาตรา L. 313-7-1 และมาตรา L. 313-12) เว้นแต่กรณีความผิดฐานเจตนาไม่ยื่นหรือยื่นหลักฐานทางภาษีไม่ถูกต้อง (มาตรา L. 313-5) และความผิดฐานกระทำการที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไม่สมควรแก่บุคคลจนเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียประโยชน์แก่หน่วยงานหรือคลังสาธารณะ (มาตรา L. 313-6) ที่กฎหมายประสงค์จะให้เจตนาภายในของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการฝ่าฝืนเป็นหนึ่งในองค์ประกอบความผิดนั้น ๆ จึงได้

บัญญัติไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจน ประกอบกับวัตถุประสงค์ของวินัยการเงินการคลังที่ต้องการให้ระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัด และคุ้มค่า ดังนั้น การกำหนดให้เจตนาภายในของผู้กระทำผิดหลักเกณฑ์ทางวินัยการเงินการคลัง เป็นหนึ่งในองค์ประกอบความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศไทยที่รับเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา เพราะทำให้การพิสูจน์ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นได้ยากยิ่งขึ้นจนอาจส่งผลให้ไม่สามารถลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ที่กระทำผิดหลักเกณฑ์ความผิดดังกล่าวได้ และย่อมส่งผลต่อเนื่องให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

### 3. ปัญหาการห้ามมิให้ลงโทษซ้ำซ้อน

ประเด็นปัญหานี้เป็นกรณีสืบเนื่องจากมาตรา 102<sup>134</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้การวินิจฉัยลงโทษความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกลงโทษที่จะพิจารณาลงโทษวินัยข้าราชการเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน โดยมาตราดังกล่าวนั้นถูกยกมาจากมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีถ้อยคำเดียวกันทั้งหมด การกำหนดให้มีบทบัญญัติมาตราในลักษณะเช่นนี้เป็นการกำหนดข้อยกเว้นของหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (Non bis in idem หรือ Double Jeopardy) ตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่มองว่าโทษปรับทางปกครองในความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐกับการ

<sup>134</sup> มาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน”

ลงโทษวินัยของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยนั้นมีลักษณะแตกต่างกัน ข้าราชการผู้กระทำความผิดจึงถูกลงโทษซ้ำซ้อนจากการกระทำครั้งเดียวได้<sup>135</sup>

กรณีที่เป็นปัญหาคือถ้อยคำในตอนท้ายของมาตราดังกล่าวที่กำหนดว่า หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกลงโทษวินัยการเงินการคลังจะพิจารณาลงโทษวินัยข้าราชการเพราะเหตุอื่นอีก โทษนั้นจะต้องมิใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน การกำหนดถ้อยคำในลักษณะเช่นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าอาจเป็นเพราะผู้ร่างกฎหมายมองว่าโทษวินัยการเงินการคลัง (โทษปรับ) และโทษวินัยข้าราชการ (โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน) เป็นโทษที่มีลักษณะเป็นตัวเงินเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความสับสนว่าเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อนขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง และจะส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษมากเกินไป จึงได้กำหนดถ้อยคำดังกล่าวไว้เช่นนั้น สำหรับปัญหากรณีดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีโทษวินัยการเงินการคลังไว้ถึงสามประเภท ได้แก่ ภาคทัณฑ์ คำนิโทษโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และโทษปรับทางปกครอง<sup>136</sup> และเมื่อพิจารณาตามมาตรา 102 ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยให้ลงโทษภาคทัณฑ์หรือคำนิโทษโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ดำเนินการทางวินัยและเห็นควรลงโทษวินัยข้าราชการแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ปัญหาคือผู้บังคับบัญชาจะสามารถลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้หรือไม่ เพราะบทบัญญัติในมาตรา 102 ดังกล่าว กำหนดไว้เพียงว่า “การวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลัง...” ซึ่งไม่เป็นการแน่ชัดว่าหมายถึงโทษประเภทใดก็ได้หรือหมายถึงเฉพาะโทษปรับทางปกครองเท่านั้น กรณีจะแตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่มีโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังเพียงประเภทเดียวคือโทษปรับทางปกครอง จึงไม่สามารถตีความเป็นอย่างอื่นไปได้ กรณีนี้จึงเป็นปัญหาที่อาจทำให้เกิดการตีความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไปละคนทางได้ และหากเป็นเช่นนั้นกรณีการกระทำความผิดอย่างเดียวกัน (ข้อเท็จจริงเดียวกัน) อาจได้รับการลงโทษแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการตีความของผู้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยรับตรวจหรือแม้กระทั่งหน่วยรับตรวจเดียวกันแต่ผู้บังคับบัญชาคนละคนกัน เกิดความไม่ธรรมและไม่มีมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการในภาพรวม กล่าวคือ หากตีความว่าหมาย

<sup>135</sup> พัฒน์พงศ์ อมรวัฒน์. การดำเนินการทางวินัยกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (Non bis in idem หรือ Double Jeopardy). วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน) 2559. หน้า 65- 66.

<sup>136</sup> มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

รวมทุกบทลงโทษวินัยการเงินการคลังที่เมื่อสั่งลงโทษแล้วไม่อาจจะลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้นั้น กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลัง (ต่าหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน) แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจแล้ว และหากผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง<sup>137</sup> และเห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือน แต่เนื่องจากบทบัญญัติตอนท้ายของมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทำให้ไม่อาจลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้ จึงจำต้องลงโทษภาคทัณฑ์แทน แต่หากตีความว่าหมายถึงเฉพาะบทลงโทษปรับทางปกครองเท่านั้นที่เมื่อสั่งลงโทษแล้วไม่อาจจะลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้ กรณีตามตัวอย่างข้างต้นผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจย่อมไม่ถูกจำกัดดุลพินิจในการลงโทษวินัยข้าราชการให้เหมาะสมกับพฤติการณ์การกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยสามารถเลือกบทลงโทษได้ทั้งภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนได้

และเมื่อเปรียบเทียบกับวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศส พบว่า ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financiers) กำหนดให้การดำเนินคดีในศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง มิได้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางอาญา หรือการดำเนินการทางวินัยอื่นแต่อย่างใด ตามมาตรา L. 314-15<sup>138</sup> ส่งผลให้การดำเนินการวินัยการเงินการคลังกับวินัยข้าราชการนั้นแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด กรณีจึงไม่มีปัญหาข้างต้นดังเช่นวินัยการเงินการคลังของประเทศไทย

#### 4. ปัญหาอายุความกับการดำเนินการวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในการดำเนินการทางกฎหมายตามบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ย่อมมีกรณีสิ้นสุดเสมอไม่ว่าผลแห่งการนั้นจะมีบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบหรือไม่ก็ตาม การดำเนินการวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ก็เช่นเดียวกันที่กำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐระงับลงในกรณีที่ผู้ถูก

<sup>137</sup> มาตรา 96 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด”

<sup>138</sup> L.314-15 Code des juridictions financiers “ Les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire... ”

กล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำ ความผิด<sup>139</sup> และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัย การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ก็ได้กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง ของรัฐเป็นอันระงับลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด<sup>140</sup> โดยกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการวินัย การเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะเริ่มจากการแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจทราบและให้ดำเนินการตามที่แจ้ง เช่น ให้ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐ หรือให้ดำเนินการทางวินัย หรือทั้งสองอย่าง แล้วแต่กรณี ภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด หากไม่ดำเนินการ หรือไม่อาจ ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควร แล้วแต่กรณี ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินก็จะเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลัง ต่อไป ทั้งนี้ ในกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ จะมีระยะเวลาขั้นต่ำกำหนดไว้สำหรับการดำเนินการ ทำให้ระยะเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ จนถึงขั้นตอนวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังนั้นใช้ เวลาค่อนข้างมากจนอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดอายุความได้

สำหรับระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีการ ร้องเรียนเข้ามา หรือเรื่องที่หน่วยงานภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบในลักษณะ อื่น (ตรวจสอบบัญชี ตรวจสอบดำเนินงาน หรือตรวจสอบการจัดเก็บเงินรายได้) มาก่อนแล้วส่ง เรื่องให้ตรวจสอบก่อนการแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจทราบนั้น จะขึ้นอยู่กับความยาก ง่ายของเรื่องที่ตรวจสอบทั้งในแง่ของจำนวนคนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดหรือลักษณะของงานที่ ตรวจสอบนั้นมีความซับซ้อน โดยทั่วไปแล้วจะใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบโดยเฉลี่ยประมาณ

<sup>139</sup> มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 “การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐระงับลงในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย
- (2) ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำผิด

<sup>140</sup> ข้อ 16 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “การพิจารณาวินิจฉัยตามระเบียบนี้ให้เป็นอันระงับลงในกรณี ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาห้าปีนับ ตั้งแต่วันที่กระทำผิด



หนึ่งปี แต่อาจมากหรือน้อยกว่านั้นก็เป็นที่ต้องดูเป็นรายกรณี ประกอบกับระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับเรื่องร้องเรียนไว้ว่าต้องเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้วไม่เกินสามปีนับแต่วันที่เกิดเหตุจนถึงวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับเรื่อง<sup>141</sup> ก็เพื่อให้มีระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเพียงพอ เพราะหากรับเรื่องที่มีการกระทำความผิดมาแล้วเกินกว่าสามปีขึ้นไปนับแต่วันที่ได้กระทำความผิด คาดหมายได้ว่าไม่อาจดำเนินการตรวจสอบจนกระทั่งมีคำวินิจฉัยให้ลงโทษวินัยการเงินการคลังได้ทันกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิดได้อย่างแน่นอน สำหรับเรื่องที่ได้กระทำความผิดมาแล้วเกินกว่าสามปีนับแต่วันที่เกิดเหตุจนถึงวันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับเรื่องซึ่งไม่อาจรับเรื่องไว้ตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปนั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสั่งให้ตรวจสอบเป็นรายกรณีไปจึงจะสามารถรับเรื่องไว้ตรวจสอบต่อไปได้<sup>142</sup> แต่อย่างไรก็ตามก็อาจมีบางกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิดได้ เช่น หากเรื่องที่ร้องเรียนต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดมาแล้วมากกว่า 2 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิดและเป็นเรื่องที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเป็นจำนวนมากหรือเป็นงานที่มีความซับซ้อนทำให้ใช้เวลาในการดำเนินการตรวจสอบจนกระทั่งแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจทราบเป็นเวลาอีก 2 ปี จึงเหลือระยะเวลาในการดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังเพียงของรัฐไม่ถึง 1 ปีเท่านั้น โดยขั้นตอนหลังจากการแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจทราบและดำเนินการตามที่แจ้งนั้นก็จะใช้ระยะเวลาอีกพอสมควร กล่าวคือ หน่วยรับตรวจต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 120 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ หากครบกำหนดเวลาแล้วไม่รายงานผลแจ้ง

<sup>141</sup> ข้อ 19 แห่งระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “เรื่องร้องเรียนตามข้อ 13 ให้ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบกรณีพิเศษพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้หรือไม่

(2) เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาแล้ว ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่เกิดเหตุจนถึงวันที่สำนักงานรับเรื่อง”

<sup>142</sup> ข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “ผู้ว่าการอาจสั่งให้สำนักตรวจสอบกรณีพิเศษซึ่งมีหน้าที่และเขตอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ได้ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักซึ่งมีหน้าที่และเขตอำนาจมีคำสั่งรับเรื่องไว้ตรวจสอบ โดยไม่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการรับเรื่องตามข้อ 19 ข้อ 20 และข้อ 21”

กลับหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะแจ้งเตือนเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนนี้ และเมื่อครบกำหนดเวลาตามหนังสือแจ้งเตือนแล้ว หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมาหรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ไม่อาจดำเนินการแล้วเสร็จและมีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาขยายระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่เห็นสมควร เมื่อครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หากผู้รับตรวจดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษต่อไป<sup>143</sup> จากขั้นตอนนี้ก็ใช้เวลาในการดำเนินการไม่ต่ำกว่า 150 วัน บวกกับระยะเวลาที่ผู้ว่า

---

<sup>143</sup> ข้อ 49 ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “ในกรณีแจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการตามมาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 95 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แล้วแต่กรณี เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบ หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่เริ่มต้นการดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหาย หรือการดำเนินการทางวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณามีหนังสือแจ้งเตือนอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเร่งรัดให้ผู้รับตรวจต้องเริ่มต้นการดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือการดำเนินการทางวินัยทันที โดยระบุให้ผู้รับตรวจทราบด้วยว่าหากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองต่อผู้รับตรวจ ตามมาตรา 96 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ผู้รับตรวจต้องแจ้งการดำเนินการให้สำนักงานทราบทันทีเมื่อเริ่มต้นการดำเนินการตามหนังสือแจ้งเตือน และผู้รับตรวจจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง

เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งเตือนแล้ว หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมา หรือไม่ดำเนินการ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาความเห็นเสนอผู้ว่าการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ไม่เริ่มต้นดำเนินการและผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณา เห็นว่ามีเหตุอันสมควร ให้มีหนังสือเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง

กรณีผู้รับตรวจแจ้งให้ทราบว่าได้เริ่มต้นการดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหาย หรือการดำเนินการทางวินัยแล้ว หากไม่รายงานผลการดำเนินการให้ทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงาน ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณามีหนังสือแจ้งเร่งรัดผู้รับตรวจอีกครั้งหนึ่ง

การตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควรให้ขยายระยะเวลาดำเนินการของผู้รับตรวจให้แล้วเสร็จอีก ซึ่งระยะเวลาตรงนี้ไม่ได้กำหนดกรอบจำนวนวันขั้นสูงไว้ จึงแล้วแต่ดุลพินิจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละกรณีไป จากนั้นหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลังแล้ว การดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้มีขั้นตอนการพิจารณาต่าง ๆ โดยหลักแล้วแต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลาที่กำหนดไว้ เว้นแต่บางขั้นตอนที่ไม่มีกำหนดแต่ก็เข้าใจได้ว่าต้องใช้ระยะเวลาอีกพอสมควร เช่น การรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา<sup>144</sup>

เพื่อเร่งการดำเนินการกระบวนกรให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง

เมื่อครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบจากสำนักงานตามข้อ 42 (1) วรรคสอง หากผู้รับตรวจไม่รายงานผลแจ้งกลับมาหรือยังดำเนินการกระบวนกรไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาหนังสือแจ้งเตือนผู้รับตรวจอีกครั้งหนึ่ง เพื่อเร่งรัดการดำเนินการกระบวนกรให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งเตือนครั้งหลังนี้ โดยให้แจ้งผลการดำเนินการกลับมาให้สำนักงานทราบทันทีเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ และต้องระบุให้ทราบด้วยว่า หากไม่ดำเนินการกระบวนกรให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันตามที่กำหนด ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองต่อผู้รับตรวจ ตามมาตรา 96 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

เมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับตรวจได้รับหนังสือแจ้งเตือนตามวรรคสี่ หากผู้รับตรวจไม่แจ้งผลกลับมาหรือไม่ดำเนินการกระบวนกรให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการให้พิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป แต่หากผู้รับตรวจแจ้งเหตุที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนดและผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควร ให้เสนอผู้ว่าการเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามที่เห็นสมควร เป็นรายกรณี เมื่อครบระยะเวลาตามที่ผู้ว่าการกำหนดตามวรรคห้า หากผู้รับตรวจดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ให้พิจารณาลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป”

<sup>144</sup> ข้อ 26 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “เมื่อประธานกรรมการได้รับบันทึกตรวจเรื่องแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาโดยเร็ว

การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา<sup>145</sup> (ทำคำชี้แจงภายใน 30 วัน ขอบขยายได้อีก 15 วัน) การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม<sup>146</sup> การจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย

กรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เสนอเป็นไปตามข้อ 25 ก็ให้ มีมติรับเรื่องไว้พิจารณาและแจ้งข้อกล่าวหา โดยมอบหมายให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของเรื่อง และมีมติมอบหมายข้าราชการสำนักงานอย่างน้อยคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง

ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งมติกรมมอบหมายตามวรรคสอง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งสิทธิ การคัดค้านไปพร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหา”

<sup>145</sup> ข้อ 29 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ยื่นต่อกรรมการ เจ้าของเรื่องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้งข้อกล่าวหา

กรณีมีเหตุผลและความจำเป็นอันไม่อาจยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาที่ กำหนด ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาต่อกรรมการเจ้าของเรื่องก่อนครบกำหนดระยะเวลาชี้แจงแก้ ข้อกล่าวหาได้ และให้กรรมการเจ้าของเรื่องมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อีกไม่เกินสิบ ห้าวัน และแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

เมื่อครบกำหนดระยะเวลายื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือหักล้างข้อกล่าวหา”

<sup>146</sup> ข้อ 30 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อ กล่าวหาและกรรมการเจ้าของเรื่องพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและ พยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ก็ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ขอให้หน่วยรับตรวจหรือผู้ถูกกล่าวหา มีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่ เกี่ยวข้อง หรือมาให้ถ้อยคำ

(2) ขอให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายให้ตรวจสอบมีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้ถ้อยคำ

(3) ขอให้พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมีหนังสือชี้แจง หรือให้ความเห็น หรือมาให้ถ้อยคำ

(4) ออกไปตรวจสอบสถานที่

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม หากกรรมการเจ้าของ เรื่องเห็นว่าข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นไม่จำเป็นฟังเพื่อหรือเป็นการประวิงเวลา ให้กรรมการเจ้าของเรื่อง เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติให้งดการรวบรวมข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานเช่นว่านั้นได้

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็น มีสิทธิได้รับค่าพาหนะ และ ค่าใช้จ่ายอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>147</sup> (30 วัน) การเรียกประชุม (ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับรายงานสรุปฯ) และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจเห็นสมควรให้รวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้<sup>148</sup> การเปิดโอกาสให้ผู้กล่าวหาแถลงด้วยวาจา<sup>149</sup> และการพิจารณาและวินิจฉัย<sup>150</sup> จากขั้นตอนดังกล่าวก็ใช้เวลาในการดำเนินการไม่ต่ำกว่า 90 วัน บวกกับ

---

<sup>147</sup> ข้อ 36 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “เมื่อกรรมการเจ้าของเรื่องได้แจ้งข้อกล่าวหาและรับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

<sup>148</sup> ข้อ 38 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “เมื่อประธานกรรมการได้รับรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่องพร้อมสำนวนแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานพร้อมสำนวน

กรณีคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกผู้รับตรวจมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา หรืออาจมีมติให้กรรมการเจ้าของเรื่องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ และให้นำข้อ 32 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้กรรมการเจ้าของเรื่องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว”

<sup>149</sup> ข้อ 39 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “ก่อนการวินิจฉัยโทษทางปกครองของคณะกรรมการ หากผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์ที่จะมาแถลงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมาแถลงด้วยวาจาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ในการแถลงด้วยวาจา คณะกรรมการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกกล่าวหาเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงด้วยวาจาแล้วก็ได้ และให้บันทึกคำแถลงด้วยวาจาและคำชี้แจงเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นหลักฐาน”

<sup>150</sup> ข้อ 41 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 “ในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและการลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีคำวินิจฉัยยุติเรื่อง หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีคำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิด”



ระยะเวลาที่ไม่มีกำหนดกรอบเวลาไว้ในระเบียบดังกล่าวอีกจำนวนหนึ่ง อีกทั้ง ยังมีขั้นตอนทางธุรการในการเสนอเรื่องขึ้นไปตามระดับบังคับบัญชาจนถึงผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น ๆ ก็ต้องใช้ระยะเวลาตามสมควรปกติของระบบงานราชการ เมื่อรวมระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดเฉพาะที่มีระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ตั้งแต่ภายหลังการแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยรับตรวจจนกระทั่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังเพียงของรัฐแล้วเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 240 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างมากอาจทำให้กรณีดังกล่าวพ้นกำหนดอายุความ 5 ปี นับแต่วันที่กระทำความผิดได้

และเมื่อเปรียบเทียบกับวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศส พบว่า แม้ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financières) ได้กำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะประกอบไปด้วยขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย ทำให้อาจต้องใช้ระยะเวลาเป็นจำนวนมากในการดำเนินการเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม อายุความแห่งคดีความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L. 314-2<sup>151</sup> กำหนดให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ต้องกระทำภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่เกิดการกระทำความผิดที่ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นระยะเวลาสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเท่านั้น มิได้หมายรวมถึงการพิจารณาและวินิจฉัยของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด จึงมีข้อสังเกตว่า แม้ระยะเวลาที่กฎหมายทั้งของฝรั่งเศสและไทยกำหนดจะมีระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน แต่ระบบวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศสกำหนดให้เพียงแต่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังภายในระยะเวลาดังกล่าวเท่านั้น แตกต่างจากระบบวินัยการเงินการคลังของไทยที่กำหนดให้ต้องดำเนินการตรวจสอบจนกระทั่งมีคำวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งเป็นความแตกต่างที่ส่งผลกระทบต่ออำนาจในการวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลังอย่างมีนัยสำคัญ ถึงขนาดว่าอาจไม่สามารถลงโทษวินัยการเงินการคลังได้เลย

<sup>151</sup> มาตรา L. 314-2 Code des juridictions financières “La Cour ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre.

L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, la mise en cause telle que prévue à l'article L. 314-5, le procès-verbal d'audition des personnes mises en cause ou des témoins, le dépôt du rapport du rapporteur, la décision de poursuivre et la décision de renvoi interrompent la prescription prévue à l'alinéa précédent.”

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศสตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financières) ผลการศึกษาสรุปได้ ดังนี้

##### 1.1 องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลัง

องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของไทย คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (State Audit Commission) ส่วนของฝรั่งเศส คือ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de discipline budgétaire et financière)

##### 1.2 ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของไทยนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายหรือฐานความผิดไว้โดยตรง แต่จากการวิเคราะห์แล้วสรุปได้คือ การไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ส่วนของฝรั่งเศสประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des juridictions financières) ได้กำหนดฐานความผิดไว้ได้แก่ การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การควบคุมทางการคลัง (มาตรา L. 313-1) การตัดรายจ่ายอย่างผิดปกติเพื่อปกปิดการใช้จ่ายเงินเกินวงเงินอนุมัติ (มาตรา L. 313-2) การผูกพันรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจ (มาตรา L. 313-3) การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์การบริหารรายรับรายจ่าย (มาตรา L. 313-4) การที่หน่วยงานของรัฐเจตนาไม่ยื่นหรือยื่นหลักฐานทางภาษีไม่ถูกต้อง (มาตรา L. 313-5) การกระทำที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบอย่างไม่สมควรแก่บุคคลจนเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียประโยชน์แก่หน่วยงานหรือคลังสาธารณะ (มาตรา L. 313-6) และการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา (มาตรา L. 313-7 L.313-7-1 และมาตรา L. 313-12)

##### 1.3 บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของไทย ได้แก่ ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนของฝรั่งเศส บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ได้แก่ บุคคลในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่พลเรือนหรือทหารของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรร่วมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ผู้แทน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การ ตรวจสอบของศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาค และบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับความผิดวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ประธานสภา ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาบริหารของดินแดนโพ้นทะเล นายกเทศมนตรี ประธานองค์กร ร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เว้นแต่ ประธานสภา ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาบริหารของดินแดนโพ้นทะเล นายกเทศมนตรี ประธานองค์กรร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ได้กระทำความผิดบางฐานความผิด

#### 1.4 โทษวินัยการเงินการคลัง

โทษวินัยการเงินการคลังของไทย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตำหนิ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ส่วนของฝรั่งเศส ได้แก่ โทษปรับ

#### 1.5 เหตุยกเว้นโทษ

เหตุยกเว้นโทษของไทย ได้แก่ กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเพราะ เหตุที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏว่ามีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าตนนั้น ได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งดังกล่าวไว้แล้ว ส่วนของฝรั่งเศส ได้แก่ บุคคลผู้กระทำความผิดวินัย การเงินการคลังของรัฐที่สามารถแสดงคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ของตนหรือบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ออกคำสั่งดังกล่าวได้

#### 1.6 อายุความ

อายุความเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทยเป็นอันระงับ ลง ได้แก่ ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ถึงแก่ความตาย และ ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและ การคลัง ส่วนของฝรั่งเศส กำหนดให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ต้อง กระทำภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่เกิดการกระทำความผิดที่ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมาย กำหนด

#### 1.7 การดำเนินการภายหลังจากมีคำวินิจฉัย

กฎหมายไทย การพิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจะเริ่ม จากภายหลังที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว โดยเมื่อได้รับเรื่องดังกล่าวประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเรียกประชุมกรรมการเพื่อพิจารณามีมติรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา หากมีมติรับเรื่องไว้

พิจารณาที่จะมอบหมายให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของเรื่อง จากนั้นก็แจ้งมติการมอบหมายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งสิทธิการคัดค้านไปพร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหา โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหากลับมาภายในระยะเวลา 30 วัน แต่ขอขยายได้อีก 15 วัน ในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้นกรรมการเจ้าของเรื่องมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อได้รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยก่อนการวินิจฉัยหากผู้ถูกกล่าวหาประสงค์ที่จะมาแถลงด้วยวาจา ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมาแถลงด้วยวาจาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงด้วยวาจาแล้วก็ได้ และในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและการลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการกระทำตามข้อกล่าวหาทำให้มีคำวินิจฉัยยุติเรื่อง แต่หากเห็นว่ามีการกระทำตามข้อกล่าวหาทำให้มีคำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิดนั้น

สำหรับการพิจารณาและวินิจฉัยคดีของฝรั่งเศส การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะเริ่มจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง สมาชิกอื่นของคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและเจ้าพนักงานที่กระทำความผิด ศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค เจ้าหนี้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา L. 313-2 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน และพนักงานอัยการ หรือหัวหน้าอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังริเริ่มฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง จากนั้นจะมีการแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวนขึ้นเพื่อทำการไต่สวนสำนวนคดีดังกล่าวตามกรอบของคำฟ้องของหัวหน้าอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป

ส่วนการดำเนินการหลังจากมีคำวินิจฉัยของไทย จะเริ่มจากการแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษและหน่วยงานที่สังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลทราบและเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง สำหรับของฝรั่งเศส คำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังกรณีพิพากษาลงโทษหรือยกฟ้องให้ถือเป็นที่สุด มีผลผูกพัน

คู่กรณีให้ต้องปฏิบัติและไม่สามารถทำการยื่นในชั้นอุทธรณ์ได้ แต่ผู้ที่ศาลพิพากษาว่ากระทำ ความผิดหรือหัวหน้าอัยการสามารถยื่นฎีกาต่อศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้ ภายในระยะเวลา 2 เดือน นับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษา และอาจมีการร้องขอให้มีการทบทวนคำ พิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงใหม่เกิดขึ้น หรือ มีการตรวจพบเอกสารที่สามารถแสดงให้เห็นถึงการพ้นซึ่งความรับผิดชอบของผู้ที่ศาลพิพากษาว่า กระทำ ความผิด

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาแล้วนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนว ทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

### 2.1 ปัญหาเงื่อนไขในการลงโทษวินัยการเงินการคลัง

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหามาแล้วว่าการกำหนดเงื่อนไขในการลงโทษวินัยการเงิน การคลังแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังที่กำหนดไว้ โดยหากผู้รับตรวจซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ความ เสียหายแก่รัฐหรือหน่วยงาน หรือได้ดำเนินการทางวินัยข้าราชการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชา แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมไม่อาจพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้อีกต่อไป แต่จะสามารถดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษวินัยการเงิน การคลังแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ หากผู้รับตรวจดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ความ เสียหายแก่รัฐหรือหน่วยงาน หรือได้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ประกอบกับการดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ความ เสียหายแก่รัฐหรือหน่วยงาน หรือดำเนินการทางวินัยข้าราชการย่อมไม่อาจบรรลุผลได้อย่างเป็น ธรรมและเสมอภาคหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นบุคคลผู้ใกล้ชิดผู้รับตรวจหรือผู้มีอำนาจ สูงขึ้นไป ส่งผลให้มาตรการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันทีเมื่อมี การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง แต่จะต้องรอให้มีการไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จของผู้รับตรวจก่อน จึงจะสามารถดำเนินการพิจารณาและวินิจฉัย ลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้รับตรวจได้ แล้วแต่กรณี จึงไม่อาจสอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของวินัยการเงินการคลังที่ต้องการให้ระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่าง ถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัดและคุ้มค่า ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหา



ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยตัดถ้อยคำของบทบัญญัติที่เป็นเงื่อนไขในการลงโทษวินัยการเงินการคลังแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังออก โดยคงเหลือถ้อยคำ ดังนี้

มาตรา 97 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

## 2.2 ปัญหาการกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยต้องเป็นกรณี

“จงใจ” เท่านั้น

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหามาแล้วว่าการกำหนดให้การกระทำโดยจงใจเป็นองค์ประกอบความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นการสร้างภาระการพิสูจน์แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง ซึ่งหากไม่สามารถพิสูจน์ถึงเจตนาภายในดังกล่าวได้ก็ย่อมไม่สามารถพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้ เพราะโดยทั่วไปแล้วการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้นมีลักษณะของการกระทำที่กว้างขวางและครอบคลุมทุกกรณีที่เป็นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง ประกอบกับวัตถุประสงค์ของมาตรการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มุ่งหมายให้ระบบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัดและคุ้มค่า การกำหนดให้เจตนาภายในของผู้กระทำการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ทางวินัยการเงินการคลังเป็นหนึ่งในองค์ประกอบความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายวินัยการเงินการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการทางอาญาหรือวินัยอื่น อีกทั้งฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยทั่วไปมิได้คำนึงถึงเจตนาภายในของผู้กระทำผิดเว้นแต่บางกรณีที่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไข ผู้ศึกษาเห็นว่าควรนำแนวทางในระบบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศสข้างต้นมาปรับใช้ โดยถือว่าการกระทำความผิดโดยจงใจเป็นกรณีที่กฎหมายประสงค์กำหนดให้เป็นความผิดไว้เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้การกระทำโดยจงใจเป็นบทลกรรจ์ในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติในกฎหมายอาญา และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษทางปกครองแก่การกระทำนั้นให้หนักขึ้นได้ตามแต่เห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้กรณีการกระทำโดยสำคัญ

ผิดในข้อเท็จจริงหรือมีเหตุอันสมควรยังคงเป็นความผิดและได้รับโทษทางปกครองตามควรแก่กรณีด้วย มิใช่เป็นเหตุอันสามารถอ้างให้หลุดพ้นความรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐไปได้ โดยแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยตัดถ้อยคำว่า “จงใจ” ออก และเพิ่มเติมวรรคสองของบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนี้

มาตรา 97 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา 96 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

การกระทำตามวรรคหนึ่งหากได้กระทำโดยจงใจ คณะกรรมการอาจลงโทษทางปกครองให้หนักขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ก็ได้

### 2.3 ปัญหาการห้ามมิให้ลงโทษซ้ำซ้อน

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหามาแล้วว่าถ้อยคำในตอนที่ท้ายของมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดว่า หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกลงโทษวินัยการเงินการคลังจะพิจารณาลงโทษวินัยข้าราชการเพราะเหตุอื่นอีก โทษนั้นจะต้องมิใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน มีปัญหาในการตีความว่ากรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยให้ลงโทษภาคทัณฑ์หรือคำหาญโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ หากผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ดำเนินการทางวินัยและเห็นควรลงโทษวินัยข้าราชการแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น ผู้บังคับบัญชาจะสามารถลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนได้หรือไม่ เนื่องจากโทษทางปกครองตามกฎหมายดังกล่าวมีถึง 3 ประเภทด้วยกัน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ คำหาญโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครองซึ่งไม่เป็นการแน่ชัดว่าหมายถึงโทษประเภทใดก็ได้หรือหมายถึงเฉพาะโทษปรับทางปกครองเท่านั้น อาจทำให้เกิดการตีความบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวไปละคนทางได้ และหากเป็นเช่นนั้นกรณีการกระทำผิดอย่างเดียวกันอาจได้รับการลงโทษแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการตีความของผู้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยรับตรวจหรือแม้กระทั่งหน่วยรับตรวจเดียวกันแต่ผู้บังคับบัญชาคนละคนกัน เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่มีมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการในภาพรวม ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำในมาตรา 102 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยการตัดถ้อยคำในตอนที่ท้ายของมาตราออก ทั้งนี้เพราะเมื่อวัตถุประสงค์ของมาตรการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐกับมาตรการความผิดวินัยข้าราชการมีความแตกต่างกัน การลงโทษที่มีลักษณะเป็นตัวเงินหรือกระทบต่อทรัพย์สินของ

ผู้กระทำความผิดย่อมไม่ขัดต่อหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (Non bis in idem หรือ Double Jeopardy) จึงไม่ความจำเป็นที่ต้องจำกัดดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด โดยคงเหลือถ้อยคำ ดังนี้

*มาตรา 102 การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก*

#### 2.4 ปัญหาอายุความกับการดำเนินการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

จากที่ได้วิเคราะห์ปัญหามาแล้วว่ามาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้การดำเนินการวินัยการเงินการคลังเป็นอันระงับลงในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด และเมื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ซึ่งระเบียบทั้งสองดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ มากมายและใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก หากกรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ตรวจสอบนั้นเป็นกรณีที่มีการกระทำ ความผิดมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิดและเป็นกรณีที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจำนวนมากทำให้ใช้ระยะเวลาในการตรวจสอบมากกว่าปกติ อีกทั้งยังต้องรอให้ระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้รับตรวจดำเนินการตามที่ได้แจ้งผลการตรวจสอบนั้นผ่านพ้นไปก่อน กรณีจึงจะครบองค์ประกอบความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ ซึ่งในขั้นตอนนี้มีระยะเวลาขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 150 วัน และในขั้นตอนการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังกำหนดให้มีขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและเพื่อประโยชน์ต่อความยุติธรรม เช่น การแก้ข้อกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งมีระยะเวลาขั้นต่ำกำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 90 วัน เมื่อรวมระยะเวลาในการดำเนินการทั้งหมดตั้งแต่การตรวจสอบจนกระทั่งมีคำวินิจฉัยแล้วกรณีดังกล่าวอาจใช้ระยะเวลาจำนวนมากจนอาจทำให้ล่วงพ้นกำหนดอายุความซึ่งจะส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต่อไปได้ ซึ่งในระบบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศส กำหนดเพียงแต่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิดอัน

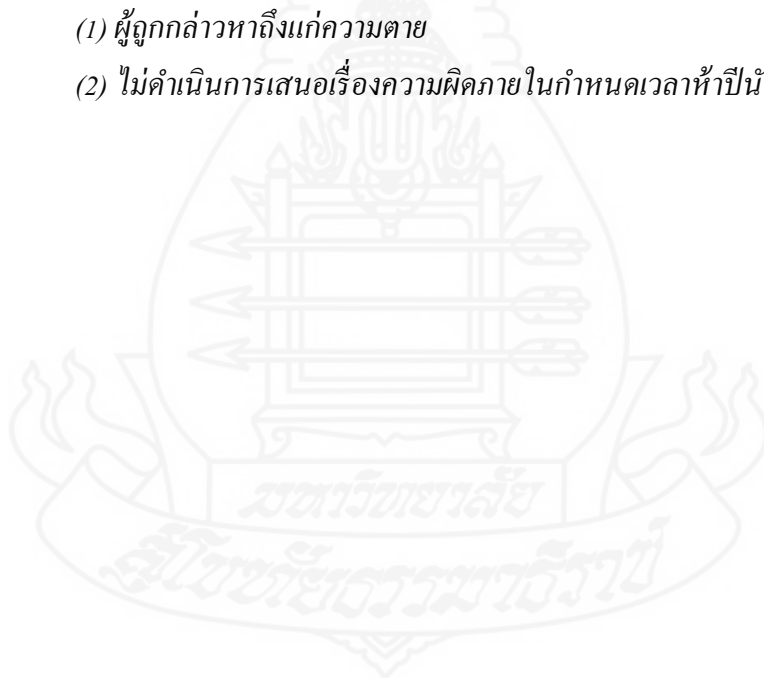
ต้องรับโทษเท่านั้น ส่วนการพิจารณาคดีภายหลังจากยื่นฟ้องคดีนั้นมิได้ถูกนับรวมให้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการขาดอายุความที่อาจเกิดขึ้นได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรรำแนวทางในระบบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศสข้างต้น มาปรับใช้โดยถือเสมือนว่าการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเปรียบได้กับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังของหัวหน้าอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายวินัยการเงินการคลังของฝรั่งเศส โดยแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 101 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้อายุความของความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นอันระงับลงหากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ทันภายในกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้มีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้น โดยมีถ้อยคำ ดังนี้

มาตรา 101 ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐระงับลงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย

(2) ไม่ดำเนินการเสนอเรื่องความผิดภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้กระทำ

ความผิด



บรรณานุกรม





## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสวางศ์. (2560). ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองในการตรา  
กฎหมาย. *โครงการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการ  
ตรากฎหมาย*. วันศุกร์ ที่ 29 กันยายน 2560. ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ ชั้น 3  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1-4.
- ไกลกั้วถวิล บุญปลูก. (2558) ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส.  
*วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(3), 1-43.
- คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2547).  
*รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา*.  
อ้างใน อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). *ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับ  
โทษทางอาญา* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จิตติ ดิงศกัทธิย์. (2526). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452*  
(พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์.
- จิรกิตต์ ดงสม. (2556). *ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย*  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และ  
ความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความรับผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร :  
วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร :  
จรรยาการพิมพ์.
- นนทพล นิมสุวรรณ และคณะ. (2540). *120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานการตรวจเงิน  
แผ่นดิน*. กรุงเทพฯ : หจก.เอมีเทรดดิ้ง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. ค้นคืน 13 เมษายน 2563.  
จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6).  
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2550). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจเงินแผ่นดินของ ไทย*. เสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร.
- ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น. (2558, 6 พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 105 ก. หน้า 18.
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. 2562. (2563, 13 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 137 ตอนที่ 10 ง. หน้า 3.
- พจน์ ปุษปาคม. (2530). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542, 10 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 22 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. (2542, 18 พฤศจิกายน).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 10 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561. (2561, 21 กุมภาพันธ์).
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 115 ก. หน้า 1.
- พัฒนพงศ์ อมรวัฒน์. (2559). การดำเนินการทางวินัยกับหลักการกระทำเดียวไม่อาจถูกลงโทษสองครั้ง (*Non bis in idem* หรือ *Double Jeopardy*). *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 16, (2), 50-66.
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2550). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : จีระรัชการพิมพ์.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. (2560). *เกณฑ์กำหนดโทษทางปกครอง. โครงการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรากฎหมาย*. วันศุกร์ ที่ 29 กันยายน 2560. ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ ชั้น 3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5-57.
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562. (2562, 11 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 48 ก. หน้า 7.

- ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562. (2562, 31 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 136 ตอนที่ 88 ก. หน้า 1.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนพิเศษ 39 ง. หน้า 1.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2552, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 7.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 7.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2541). กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 28(2), 366-387.
- วรเจตน์ ภาครัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์.
- วิรัตน์ สุนทรวิภาต. (2556). *วินัยงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2556). เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา. *เอกสารที่เสนอต่อที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*. ในการประชุมครั้งที่ 3/2556 วันที่ 3 พฤษภาคม 2556 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1-57.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2547). *บันทึกเสนอผลการศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ “การใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาควบคู่กัน เพื่อลงโทษการกระทำผิดกรณีเดียว” เอกสารเสนอคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อพิจารณาในการประชุม วันที่ 1 ธันวาคม 2547. อ้างใน อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- ศักดิ์ สนองชาติ. (2549). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ.

- สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (สิงหาคม 2554). การดำเนินการทาง  
วินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ. เอกสารความรู้สถาบันดำรงราชานุภาพ ลำดับที่ 14.  
ค้นคืน 1 ตุลาคม 2563 . จาก [http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b14\\_54.pdf](http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b14_54.pdf).
- สุขุม ศุภนิธย์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ.  
สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). *กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของ  
ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและ  
เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. (2530). *72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน*. หนังสือที่ระลึกสำนักงานตรวจ  
เงินแผ่นดิน เนื่องในวาระครบรอบ 72 ปี. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ. (2558). *วินัย : หลักและวิธีการรักษาวินัย*. นนทบุรี : โรงพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ก.พ.
- สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2553). *คู่มือการดำเนินการทาง  
วินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*. กรุงเทพมหานคร :  
โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.
- สำนักราชบัณฑิตยสถาน. “พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ. 2554”. ค้นคืน 1  
พฤศจิกายน 2563. จาก <https://dictionary.orst.go.th>.
- สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *รู้จักวินัยทางงบประมาณ  
และการคลัง*. ค้นคืน 1 พฤศจิกายน 2563. จาก <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>.
- องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ. “INTOSAI - Members”. Retrieved  
September 1, 2020 from : <https://www.intosai.org/about-us/members>.
- อนัญ ยศสุนทร. (2550). บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.  
*วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 36(2), 340-366.
- อนัญ ยศสุนทร. (2560, 8 มีนาคม). อำนาจหน้าที่ขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน : ฝรั่งเศสและอังกฤษ.  
ค้นคืน 1 มิถุนายน 2563. จาก [http://lawdrafter.blogspot.com/2017/03/blog-post\\_8.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2017/03/blog-post_8.html).
- อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2535). การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลัง  
โดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศส. *รวมบทความวิชาการเนื่องใน  
โอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. กรุงเทพมหานคร :  
ประกายพริก.

- อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. (2549). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลัง*.  
รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.  
กรุงเทพมหานคร.
- อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป. (2545). *วินัยทางงบประมาณและการคลัง*. โครงการวิจัยทางวิชาการ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- อรรถสิทธิ์ กันมล. (2549). *ปัญหาการนำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญา*.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- เอกสิงห์ พิภพ. (2560). *ปัญหาบางประการเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตาม  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542*.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์).  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.





ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561





พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๖๑

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๑  
เป็นปีที่ ๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

(๔) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๔/๒๕๕๘ เรื่อง การเลือกกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการเพื่อสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๕) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๓/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาความต่อเนื่องของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๕ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๖) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๕/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๓/๒๕๖๐ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม

(๒) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น

(๕) ทนุหมุนเวียน

(๖) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(๗) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สิน ลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการ ดังกล่าว

(๘) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ หรือที่มี กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ

“หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย จัดตั้งขึ้น

“ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

“ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบใน การปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

“ตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหาร ใช้จ่ายเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจ ใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผน การปฏิบัติราชการ หรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์



ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ตรวจสอบ” หมายความว่า ตรวจสอบเงินแผ่นดิน

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการสำนักงานการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

มาตรา ๕ ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มิได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น การใดที่กำหนดให้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลใดเป็นการเฉพาะ ถ้าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือหรือเอกสารให้บุคคลนั้น ณ ภูมิลำเนาหรือที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ให้ถือว่าได้แจ้ง ยื่น หรือส่งโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว และในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้ประกาศหรือเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ให้ถือว่าการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว

ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดให้คณะกรรมการหรือผู้ว่าการมีอำนาจกำหนดหรือมีคำสั่งเรื่องใด ถ้ามิได้กำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ ให้คณะกรรมการหรือผู้ว่าการกำหนดโดยทำเป็นระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี และถ้าระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้นใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้ดำเนินการประกาศตามวรรคหนึ่งด้วย ทั้งนี้ ถ้าระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานไว้ คณะกรรมการหรือผู้ว่าการต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจนด้วย

มาตรา ๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการและผู้ว่าการต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้ว่าการเห็นว่ากระทำการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือผู้ว่าการอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และ

อำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วย ให้คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ประธานกรรมการมีอำนาจเชิญประธาน องค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ ในการประชุมดังกล่าว ให้ผู้ว่าการร่วมประชุมด้วย และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการไม่มีอำนาจจะดำเนินการได้ ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ และดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ การเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการ ตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด การไต่สวน เบื้องต้นดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะพนักงานไต่สวนหรือเข้าตรวจสำนวนการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ ดังกล่าว เมื่อผลการไต่สวนเบื้องต้นปรากฏเป็นประการใด ให้ส่งสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่ากระทำการดำเนินการของผู้ว่าการจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะแจ้งให้ผู้ว่าการยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ๘ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคน มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมตามวรรคสอง ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุมหรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี

ในการประชุมตามวรรคสอง ให้ผู้ว่าการมีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นได้ด้วย แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนน

การประชุมของที่ประชุมร่วมตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ที่ประชุมร่วมกำหนด

มาตรา ๙ ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑  
บททั่วไป

มาตรา ๑๐ การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เทียบธรรม  
กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

การตรวจสอบต้องคำนึงถึงการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ  
รวมถึงความคุ้มค่า ความสงบเรียบร้อย ความไว้วางใจของสาธารณชน การดำเนินงานโดยสุจริต  
ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ และการป้องกันความเสียหาย  
ที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐด้วย

มาตรา ๑๑ ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการ  
การตรวจเงินแผ่นดิน และให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐาน  
ของตน

หมวด ๒  
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๑๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน  
ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ  
และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง  
และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา ๑๓ นอกจากคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ แล้ว กรรมการต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า



- (๔) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (๕) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- มาตรา ๑๔ กรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้
- (๑) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด
- (๒) ดิตยาเสพติดให้โทษ
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๔) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
- (๕) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๖) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่
- (๗) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๘) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- (๙) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (๑๐) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๑๑) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (๑๒) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน
- (๑๓) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง



- (๑๔) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๑๕) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
- (๑๖) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือ เป็นผู้ที่มีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (๑๗) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๑๘) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา
- (๑๙) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับ การสรรหา
- (๒๐) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒๑) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ กรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
- (๒๒) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (๒๓) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ
- (๒๔) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา ๑๒ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย
- (๑) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
  - (๒) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
  - (๓) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ

(๔) บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ และไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ องค์กรละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการวุฒิสภาเป็นเลขานุการของคณะกรรมการสรรหา และให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการสรรหา

ในการดำเนินการแต่งตั้งบุคคลตาม (๔) ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการเสนอชื่อบุคคลซึ่งองค์กรนั้นแต่งตั้งเป็นกรรมการสรรหาภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขาธิการวุฒิสภา โดยให้คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง ซื่อสัตย์สุจริต และมีความเข้าใจในภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้จะได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งให้ลงคะแนนใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในการลงคะแนนครั้งนี้ ถ้ามีผู้ได้รับการคัดเลือกเกินสองคนให้นำเฉพาะคนที่ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกมาลงคะแนนใหม่ ในกรณีที่ผู้ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกเกินสองคน ให้ผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งได้คะแนนเท่ากันนั้นจับสลากเพื่อให้เหลือผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับแรกเพียงสองคน ในการลงคะแนนครั้งหลังนี้ ถ้ายังไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือกรรมการองค์กรอิสระแล้วแต่กรณี ให้ดำเนินการเพื่อคัดเลือกใหม่ โดยจะคัดเลือกผู้ได้รับการคัดเลือกที่มีชื่ออยู่ในการคัดเลือกครั้งแรกมิได้

ให้เลขาธิการวุฒิสภาประกาศรายชื่อกรรมการสรรหาตาม (๔) ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสรรหาตาม (๒) หรือกรรมการสรรหาตาม (๔) มีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือพ้นกำหนดเวลาการคัดเลือกตามวรรคสามแล้วมิได้มีการเสนอชื่อ ให้คณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่าคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่

ให้กรรมการสรรหาตาม (๔) อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันที่มีกรณีที่ต้องสรรหากรรมการใหม่ แต่ไม่รวมถึงการสรรหาใหม่หรือสรรหาเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖ วรรคสี่ มาตรา ๑๗

วรรคสองและวรรคสาม และมาตรา ๑๘ และให้กรรมการสรรหาดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระเมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม

ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสรรหาตาม (๔) แล้ว จะเป็นกรรมการสรรหาในคณะกรรมการสรรหาสำหรับศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระอื่นในขณะเดียวกันมิได้

ให้ประธานกรรมการสรรหาและกรรมการสรรหาเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๑๖ ในการสรรหากรรมการ ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ โดยนอกจากการประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาจากบุคคลซึ่งมีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วยแต่ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความหลากหลายของประสบการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละด้านประกอบด้วย และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาใช้วิธีการสัมภาษณ์หรือให้แสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผยและให้กรรมการสรรหาแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการเลือกไว้ด้วย

ผู้ซึ่งจะได้รับการสรรหาต้องได้รับคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของคณะกรรมการสรรหา

ถ้าไม่มีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงตามวรรคสาม หรือมีแต่ยังไม่ครบจำนวนที่จะต้องสรรหาให้มีการลงคะแนนใหม่สำหรับผู้ใดคะแนนไม่ถึงสองในสาม ถ้ายังได้ไม่ครบตามจำนวนให้มีการลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่การลงคะแนนครั้งหลังนี้ยังได้บุคคลไม่ครบตามจำนวนที่จะต้องสรรหาให้ดำเนินการสรรหาใหม่สำหรับจำนวนที่ยังขาดอยู่

ภายในสามวันนับแต่วันปิดรับสมัคร ให้เลขาธิการวุฒิสภาประกาศรายชื่อผู้เข้ารับการสรรหาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ประกาศดังกล่าวให้ระบุนรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติและประวัติการทำงานตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนดด้วย

มาตรา ๑๗ ผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหารายใด ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลใหม่แทนผู้นั้น แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป โดยผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในครั้งนี้จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้

เมื่อมีผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้ว หากเป็นกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยให้ผู้ได้รับความเห็นชอบประชุมร่วมกับกรรมการซึ่งยังดำรงตำแหน่งอยู่ ถ้ามี เพื่อเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ ในกรณีที่ผู้ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบยังได้ไม่ครบจำนวนที่ต้องสรรหา แต่เมื่อรวมกับกรรมการซึ่งยังดำรงตำแหน่งอยู่ ถ้ามี มีจำนวนถึงห้าคนก็ให้ดำเนินการประชุมเพื่อเลือกประธานกรรมการได้ และเมื่อโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งแล้วให้คณะกรรมการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปพลางก่อนได้ โดยในระหว่างนั้นให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ และให้ดำเนินการสรรหาเพิ่มเติมให้ครบตามจำนวนที่ต้องสรรหาต่อไปโดยเร็ว

ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๑๘ ผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการโดยที่ยังมิได้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๒๐) (๒๑) หรือ (๒๒) หรือยังประกอบวิชาชีพตามมาตรา ๑๔ (๒๓) อยู่ ต้องแสดงหลักฐานว่าได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้ว ต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลาที่ประธานวุฒิสภากำหนด ซึ่งต้องเป็นเวลาก่อนที่ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งกรรมการ ในกรณีที่มิได้แสดงหลักฐานภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิและให้ดำเนินการสรรหาใหม่

มาตรา ๑๙ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครหรือผู้ได้รับการสรรหา ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

การเสนอเรื่องเพื่อให้คณะกรรมการสรรหาวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

การวินิจฉัย ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการสรรหาด้วยโดยอนุโลม แต่กรรมการสรรหาที่ถูกกล่าวหาว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามจะอยู่ในที่ประชุมในขณะพิจารณาและวินิจฉัยมิได้



มาตรา ๒๐ ให้ประธานกรรมการสรรหาและกรรมการสรรหาได้รับเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนอื่นตามที่ประธานวุฒิสภากำหนด แต่สำหรับเบี้ยประชุมให้กำหนดให้ได้รับเป็นรายครั้งที่มาประชุมในอัตราไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของประธานกรรมการหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภาได้รับในแต่ละเดือน แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๑ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการใหม่แทน

มาตรา ๒๒ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ หรือมาตรา ๑๓ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔
- (๔) พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการ ให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการด้วย

ในกรณีที่มีปัญหาว่ากรรมการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) หรือ (๓) หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่แทนประธานกรรมการ

ในระหว่างที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แต่ถ้ามีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน ให้กระทำได้ แต่เฉพาะการที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในกรณีที่กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหากรรมการใหม่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันก่อนวันที่กรรมการครบวาระ แต่ถ้ากรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหากรรมการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง

มาตรา ๒๓ เมื่อมีผู้ร้องขอโดยมีหลักฐานตามสมควรว่ากรรมการผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๒ (๒) หรือ (๓) ให้เลขาธิการวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อประธานกรรมการสรรหาภายในห้าวัน



นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ และให้คณะกรรมการสรรหาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในการวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมากและให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย ในกรณีที่มีเสียงเท่ากัน ให้ประธานกรรมการสรรหาออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

หลักฐานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่กรรมการต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะถูกกล่าวหาและศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้อง และมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการทำหน้าที่เป็นกรรมการเป็นการชั่วคราวให้ครบเจ็ดคน โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่ในฐานะกรรมการได้จนกว่ากรรมการที่ตนทำหน้าที่แทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคห้า การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จดแจ้งเหตุอันไว้ในรายงานการประชุม

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ และให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การไม่เข้าประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการประชุมที่คณะกรรมการกำหนด

ในการประชุมของคณะกรรมการ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการที่จะเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นด้วย เว้นแต่เป็นการประชุมเพื่อมีมติตามมาตรา ๕๐ (๔)

ให้ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้ว่าการได้รับเบี้ยประชุมเป็นรายครั้งเท่ากับกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ

มาตรา ๒๖ กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง กรรมการจะเข้ารับการศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่คณะกรรมการเป็นผู้จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับกรรมการ

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และตามกฎหมายว่าด้วยวินัย

การเงินการคลังของรัฐ

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(๕) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานตาม (๒) ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

มาตรา ๒๘ นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๑) ให้คณะกรรมการวางเป็นนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีและนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินระยะยาว ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ทิศทางและเป้าหมายในการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๒) ผลสัมฤทธิ์ในการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) การพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการจัดทำแล้ว ให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

มาตรา ๒๙ หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนดขึ้นตามมาตรา ๒๗ (๒) ต้องสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นที่ยอมรับของสากล และให้ใช้ได้จนกว่าคณะกรรมการจะมีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสม แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ถ้าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของหน่วยรับตรวจ ต้องมีระยะเวลาให้หน่วยรับตรวจเพียงพอที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่

หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้เผยแพร่ให้หน่วยรับตรวจและประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินงาน หรือยังไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ จะแจ้งให้คณะกรรมการทราบและพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์มาตรฐาน หรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการของทางราชการดังกล่าวตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๓๐ หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๒) อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) วิธีการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละด้าน
- (๒) ความเคร่งครัดในจริยธรรมแห่งวิชาชีพในการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) ระยะเวลาในการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๔) วิธีปฏิบัติในการเข้าตรวจ
- (๕) วิธีการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาแก่หน่วยรับตรวจ
- (๖) วิธีการเปิดโอกาสให้หน่วยรับตรวจชี้แจง
- (๗) วิธีการรายงาน การแจ้ง และการเผยแพร่ผลการตรวจ

มาตรา ๓๑ การวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๗ (๑) และ (๒) หากผู้ว่าการเห็นว่านโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดมีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อหน่วยรับตรวจ หรือทำให้มี

การตรวจสอบใด ๆ ที่อยู่นอกเหนือหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการ หรือมีผลให้ผู้ว่าการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ว่าการจะขอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนก็ได้

มติของคณะกรรมการในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่านโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวมีผลให้ผู้ว่าการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าการมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไป

มาตรา ๓๒ นอกจากหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๓)
- (๒) การจัดให้มี การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานโดยผู้ประเมินอิสระ
- (๓) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน
- (๔) การอื่นใดอันจำเป็นต่อการดำเนินงานของผู้ว่าการหรือสำนักงาน หรือการทำให้บุคคลดังกล่าวทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การออกระเบียบตาม (๑) จะกำหนดให้ผู้ว่าการต้องจัดทำรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดิน โดยสรุปเป็นรายไตรมาสก็ได้

มาตรา ๓๓ ในการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๓) ถ้าความปรากฏต่อคณะกรรมการว่าการตรวจสอบไม่เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด หรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าการรับไปดำเนินการปรับปรุง แก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ก่อนสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องนำคำชี้แจงและความเห็นของผู้ว่าการมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วย

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และประสงค์จะได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการ ให้ผู้ว่าการปรึกษาหารือคณะกรรมการเพื่อขอคำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว



มาตรา ๓๕ ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่าผู้ว่าการหรือผู้ได้รับมอบหมายดำเนินการตรวจสอบไม่เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยรับตรวจมีสิทธิยื่นคำร้องไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่จำเป็นต้องได้ข้อมูลหรือมีการศึกษาเรื่องใด คณะกรรมการจะขอให้สำนักงานเจ้าพนักงานหรือสถาบันซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญดำเนินการในเรื่องนั้นได้ตามที่จำเป็น หรือในกรณีที่ไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงได้จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ก่อนการจ้างหรือแต่งตั้ง คณะกรรมการต้องกำหนดเป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ และระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน

หลักเกณฑ์และวิธีการจ้าง และค่าตอบแทน ของบุคคลหรือสถาบัน หรือการแต่งตั้ง อนุกรรมการ การพ้นจากตำแหน่ง ค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่น และวิธีปฏิบัติงานของอนุกรรมการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง และเรียกผู้รับตรวจมาให้ถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

มาตรา ๓๘ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ให้กรรมการได้รับเงินค่ารับรองเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการหรือกรรมการ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๓๙ กรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่น้อยกว่าหนึ่งปี มีสิทธิได้รับบำเหน็จตอบแทนเป็นเงินซึ่งจ่ายครั้งเดียวเมื่อพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) ครบวาระ
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก
- (๔) มีอายุครบเจ็ดสิบปี



ในการคำนวณบำเหน็จตอบแทนนั้น ให้นำอัตราเงินเดือนตามมาตรา ๓๘ คูณด้วยจำนวนปีที่ดำรงตำแหน่ง เศษของปีให้นับเป็นหนึ่งปี

สิทธิในบำเหน็จตอบแทนนั้น เป็นสิทธิเฉพาะตัว จะโอนไม่ได้ เว้นแต่กรณีตาย ให้ตกให้แก่คู่สมรสและทายาทที่ได้แจ้งไว้ และถ้าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุปฏิบัติหน้าที่หรือในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ได้รับเป็นสองเท่าของบำเหน็จตอบแทนที่กำหนดไว้ตามวรรคสอง

หมวด ๓

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๔๐ ให้มีผู้ว่าการคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการ

ผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการ

มาตรา ๔๑ เมื่อมีกรณีที่จะต้องแต่งตั้งผู้ว่าการ ให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ

มาตรา ๔๒ ในการสรรหาผู้ว่าการ ให้คณะกรรมการประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย และให้มีการประกาศรายชื่อบุคคลที่จะเข้ารับการสรรหาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เพื่อรับฟังข้อมูลเกี่ยวกับความเหมาะสมของผู้เข้ารับการสรรหาดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาในการสรรหาด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสมัคร และระยะเวลาที่จะใช้ในการสรรหาทุกขั้นตอน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๓ ให้คณะกรรมการปรึกษาหารือเพื่อคัดเลือกให้ได้บุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญและความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ

มาตรา ๔๔ ในการสรรหา ให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยเปิดเผย และให้กรรมการแต่ละคนบันทึกเหตุผลในการลงคะแนนของตนไว้ด้วย

ผู้ซึ่งจะได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต้องได้รับคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของคณะกรรมการ ในกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงถึงสองในสามให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีมีผู้สมัครคนเดียว ให้ดำเนินการสรรหาใหม่
- (๒) ในกรณีมีผู้สมัครสองคนให้ลงคะแนนใหม่อีกครั้งหนึ่ง ถ้ายังไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงถึงสองในสาม ให้ดำเนินการสรรหาใหม่
- (๓) ในกรณีมีผู้สมัครเกินสองคนขึ้นไป ให้นำผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดสองลำดับแรกมาลงคะแนนใหม่ ถ้ายังไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงถึงสองในสาม ให้ดำเนินการสรรหาใหม่

ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันจนเป็นเหตุให้มีผู้ได้คะแนนสูงสุดเกินสองคน ให้ประธานกรรมการจับสลากผู้ที่ได้รับคะแนนเท่ากันเพื่อให้เหลือสองคนแล้วจึงลงคะแนน

มาตรา ๔๕ เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการได้แล้ว ให้เสนอชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๖ ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อ ให้ดำเนินการสรรหาบุคคลใหม่แทนผู้นั้นแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป โดยผู้ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในครั้งนี้จะเข้ารับการสรรหาในครั้งใหม่ไม่ได้

ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการ และเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๔๗ ให้ผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา ๔๘ ให้ผู้ว่าการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าการพึงรับฟังคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติงของคณะกรรมการซึ่งต้องไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการ

มาตรา ๔๙ ผู้ว่าการต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ว่าการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการจะเข้ารับการศึกษาหรืออบรมในหลักสูตรหรือโครงการใด ๆ มิได้ เว้นแต่เป็นหลักสูตรหรือโครงการที่จัดขึ้นโดยเฉพาะสำหรับกรรมการและผู้ว่าการ

มาตรา ๕๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔

(๔) คณะกรรมการมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เนื่องจากจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนดและเมื่อคณะกรรมการสั่งให้แก้ไขแล้วไม่ดำเนินการภายในเวลาอันสมควรจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทางราชการ

- (๕) พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ
- (๖) ไม่สามารถทำงานได้เต็มเวลา

มาตรา ๕๑ ในกรณีที่ผู้ว่าการต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เพราะถูกกล่าวหาและศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้อง ให้รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีอาวุโสสูงสุดปฏิบัติหน้าที่แทน จนกว่าผู้ว่าการจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการแทน

หลักเกณฑ์การกำหนดอาวุโสตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๕๒ ให้ผู้ว่าการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่ารับรองเหมาจ่ายและประโยชน์ตอบแทนอื่นเช่นเดียวกับกรรมการ

มาตรา ๕๓ ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- (๒) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- (๓) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (๑) และ (๒)
- (๔) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (๓)

ในการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับหน่วยรับตรวจตามบทนิยามคำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา ๔ (๗) ให้ตรวจเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตามบทนิยามคำว่า “หน่วยรับตรวจ” ตามมาตรา ๔ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) ว่ามีการใช้จ่ายไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

มาตรา ๕๔ นอกจากหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๕๓ ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) กำหนดแผนการตรวจสอบประจำปีเพื่อให้สำนักงานถือปฏิบัติ และเสนอคณะกรรมการเพื่อทราบ
- (๒) ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
- (๓) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่
- (๔) แจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ
- (๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของคณะกรรมการ
- (๖) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงาน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๗) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๘) มอบหมายเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตาม (๒) (๓) และ (๔) และมาตรา ๗ วรรคสาม รวมถึงรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว
- (๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย



การกำหนดแผนการตรวจสอบตาม (๑) ต้องสอดคล้องกับนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๕๕ การใช้หน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ นั้น ห้ามมิให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ว่าการมอบหมายดำเนินการสอบบัญชีโดยมีการเรียกค่าใช้จ่ายจากหน่วยรับตรวจ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

มาตรา ๕๖ ห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้สาธารณชนทราบ จนกว่าจะได้ข้อยุติเกี่ยวกับการตรวจสอบนั้นแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการระงับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทางราชการ ผู้ว่าการจะเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ดังกล่าวก็ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด การเปิดเผยต้องไม่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่หน่วยรับตรวจสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือในเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของผู้ว่าการ ให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตอบข้อสอบถามเป็นหนังสือโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันได้รับการสอบถาม

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจได้ปฏิบัติตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่หน่วยงานที่เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการได้แจ้งให้ทราบแล้ว มิให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบหรือไม่ถูกต้อง แต่ไม่ตัดอำนาจผู้ว่าการที่จะแก้ไขคำตอบหรือโต้แย้งกับหน่วยงานที่เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการดังกล่าว และในกรณีที่มีข้อยุติที่แตกต่างไป มิให้มีผลกระทบกับการกระทำที่ได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว

หมวด ๔  
 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๕๘ ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการ ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ



- มาตรา ๕๙ สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้
- (๑) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการบรรรุธการกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น
  - (๒) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ กรรมการ และผู้ว่าการ
  - (๓) ดำเนินการเพื่อให้หน่วยรับตรวจมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ
  - (๔) จัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่นของสำนักงาน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบ
  - (๕) ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
  - (๖) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติง และพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ
  - (๗) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะของสำนักงาน
  - (๘) รวบรวมคำสั่งของผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ที่มีถึงหน่วยรับตรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐาน รวมถึงเผยแพร่ให้หน่วยรับตรวจและประชาชนทราบ
  - (๙) เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
  - (๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการหรือผู้ว่าการมอบหมาย
- มาตรา ๖๐ ในการกำกับดูแลสำนักงาน ให้คณะกรรมการมีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้
- (๑) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานและขอบเขตหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการดังกล่าว

(๒) การกำหนดตำแหน่ง การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง และการเทียบตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่ง และค่าตอบแทนพิเศษหรือสิทธิประโยชน์อื่นของเจ้าหน้าที่

(๓) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การออกจากราชการ วินัย การร้องทุกข์ และการอื่นที่จำเป็นในการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่

(๔) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน รวมตลอดทั้งอัตราเงินเดือน เงินเพิ่ม และค่าตอบแทนพิเศษหรือสิทธิประโยชน์อื่นของลูกจ้างของสำนักงาน

(๕) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงาน รวมตลอดทั้งค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่นของที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

(๖) การบริหารจัดการการเงินและทรัพย์สิน การงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงาน

(๗) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่นของสำนักงาน

(๘) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และบุคลากรอื่นของสำนักงาน

การดำเนินการตาม (๑) และ (๒) ต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพและความคล่องตัว

การกำหนดตาม (๒) และ (๔) ต้องคำนึงถึงค่าครองชีพ และความเพียงพอในการดำรงชีพและภาวะความรับผิดชอบที่ต่างกันของบุคลากรแต่ละสายงานและระดับด้วย

ในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความเที่ยงธรรม ขวัญและกำลังใจของบุคลากร

ให้ประธานกรรมการเป็นผู้มีหน้าที่ลงนามในระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการมีมติเห็นชอบแล้ว และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการตามมาตรานี้ ต้องไม่มีผลเป็นการให้คณะกรรมการหรือกรรมการมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย เลื่อนตำแหน่ง หรือขึ้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่ เว้นแต่เป็นกรณีของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแผ่นดินหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า คณะกรรมการจะกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อนก็ได้

เมื่อมีกรณีที่จะต้องแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา ๖๑ ข้าราชการสำนักงาน ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ข้าราชการสำนักงานเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ การได้อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือระเบียบหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่การบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ด้วยโดยอนุโลม

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๖๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๖๐ วรรคหก และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๖๑ ให้คณะกรรมการทำหน้าที่เป็น ก.พ. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะอนุกรรมการข้าราชการสำนักงานได้ โดยมีองค์ประกอบและหน้าที่และอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะอนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลและคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ให้มีสิทธิได้รับค่าเบี้ยประชุมเช่นเดียวกับ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. แล้วแต่กรณี

มาตรา ๖๓ ให้คณะกรรมการออกข้อกำหนดทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่นของสำนักงาน ทั้งนี้ ข้อกำหนดทางจริยธรรมดังกล่าวต้องระบุด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม จะต้องได้รับโทษอย่างไร

มาตรา ๖๔ การโอนข้าราชการตามกฎหมายอื่นมาบรรจุเป็นข้าราชการสำนักงาน อาจกระทำได้อาเจ้าตัวสมัครใจ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทำความตกลงกับเจ้าสังกัดแล้วเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใดและได้รับเงินเดือนเท่าใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด แต่เงินเดือนที่จะให้ได้รับจะต้องไม่สูงกว่าข้าราชการสำนักงานที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และความชำนาญงานในระดับเดียวกัน

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ซึ่งโอนมาตามวรรคหนึ่งในขณะที่เป็นข้าราชการนั้น เป็นเวลาราชการของข้าราชการสำนักงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

การโอนข้าราชการการเมืองและข้าราชการที่อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการมาเป็นข้าราชการสำนักงานตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำมิได้

มาตรา ๖๕ ในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทนของสำนักงาน เพื่อการนี้ ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแทนก็ได้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๖๖ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ว่าการ เจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่น ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่ผู้ว่าการกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖๗ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๖๘ ให้ผู้ว่าการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการและสำนักงานไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้ผู้ว่าการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้โดยตรง

ในการเสนองบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้ผู้ว่าการพิจารณาผลการตรวจสอบของคณะผู้ตรวจสอบตามมาตรา ๗๔ ประกอบด้วย

ในการเสนองบประมาณรายจ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ผู้ว่าการแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบถึงรายได้และทรัพย์สินที่มีอยู่ด้วย

มาตรา ๖๙ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา ๖๘ ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานจัดทำงบประมาณรายจ่าย



ประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

การใช้จ่ายเงินของสำนักงานต้องเป็นไปตามที่ระบุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเป็นการเฉพาะกรณี

ในการเบิกงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร ให้สำนักงานส่งข้อมูลค่าขอเบิกงบประมาณต่อกรมบัญชีกลาง โดยให้ระบุจำนวนเงินที่จะต้องใช้ในแต่ละงวด งวดละสามเดือน และให้กรมบัญชีกลางส่งจ่ายเงินให้แก่สำนักงานภายในสามวันก่อนวันขึ้นงวดใหม่ แต่ในกรณีที่สำนักงานมีความจำเป็นต้องใช้เงินมากกว่าที่ได้แจ้งไว้ในงวดใด ให้กรมบัญชีกลางจ่ายให้ตามที่สำนักงานร้องขอ

มาตรา ๗๐ รายได้และทรัพย์สินในการดำเนินงานของสำนักงาน ประกอบด้วย

- (๑) เงินอุดหนุนที่ได้รับตามมาตรา ๖๘
- (๒) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงาน
- (๓) ดอกผลหรือประโยชน์ของเงินหรือทรัพย์สินของสำนักงาน
- (๔) รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ในการรับทรัพย์สินตาม (๒) ให้คำนึงถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ากรรับทรัพย์สินดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน จะสั่งให้สำนักงานไม่รับทรัพย์สินนั้นหรือให้คืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้อุทิศให้ก็ได้

การใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๗๑ รายได้ของสำนักงานไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

ให้สำนักงานจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินตามวรรคหนึ่งเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี

อสังหาริมทรัพย์ซึ่งสำนักงานได้กรรมสิทธิ์มาไม่ว่าจากการซื้อ หรือมีผู้ยกให้ ให้เป็นที่ราชพัสดุ แต่สำนักงานมีอำนาจในการปกครองดูแล ใช้ หรือหาประโยชน์ได้

มาตรา ๗๒ ทรัพย์สินของสำนักงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดี



มาตรา ๗๓ ให้มีคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสำนักงานของคณะผู้ตรวจสอบ และดูแลให้คณะผู้ตรวจสอบมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสำนักงาน ประกอบด้วย

- (๑) ประธานวุฒิสภาเป็นประธานกรรมการ
- (๒) ประธานองค์กรอิสระทุกองค์กร ยกเว้นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๗๔ ให้กรมบัญชีกลางโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ในกรมบัญชีกลางขึ้นคณะหนึ่งตามจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบสำนักงาน โดยให้คณะผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับที่ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๒) แล้วทำรายงานเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป รายงานดังกล่าวให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าการตามมาตรา ๙๓

มาตรา ๗๕ ให้สำนักงานจัดทำรายงานการเงินประจำปีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินของสำนักงานส่งคณะผู้ตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๗๖ ให้สำนักงานจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของสำนักงานและกองทุน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๗๗ ให้สำนักงานทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ภายในสองร้อยสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ทั้งนี้ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายและผู้ว่าการมาแถลงรายงานดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย

รายงานผลการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่งจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการเห็นว่าควรแก่การรักษาไว้เป็นความลับหรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

ในกรณีเพื่อประโยชน์ทางราชการ สำนักงานจะจัดทำรายงานเผยแพร่เป็นครั้งคราว นอกเหนือจากรายงานตามวรรคหนึ่งก็ได้

หมวด ๕  
กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๗๘ ให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินในสำนักงานกองทุนหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการสนับสนุนและพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา ๗๙ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๑๑๒
- (๒) รายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน
- (๓) เงินรายได้ตามมาตรา ๗๐ (๑) ที่ดำเนินการแล้วมีเหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่มีผู้บริจาคให้กองทุน
- (๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา ๘๐ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นค่าใช้จ่ายกรณีงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอหรือไม่อาจเบิกจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินได้
- (๒) เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาประสิทธิภาพในการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) สมทบเป็นค่าตอบแทนพิเศษ และสวัสดิการของเจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่นของสำนักงาน
- (๔) เป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ และลูกจ้างเพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน

(๕) ค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

การใช้จ่ายเงินกองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด

มาตรา ๘๑ เงินกองทุนให้นำฝากกระทรวงการคลังหรือธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือนำไปลงทุน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด แต่ในการลงทุน คณะกรรมการกองทุน จะกำหนดให้ลงทุนอื่นใดนอกจากการซื้อพันธบัตรของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันไม่ได้

มาตรา ๘๒ ให้มีคณะกรรมการกองทุนประกอบด้วย ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย ผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งผู้ว่าการมอบหมาย และผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเลขานุการ และผู้ว่าการจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งก็ได้

มาตรา ๘๓ ให้คณะกรรมการกองทุนมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารจัดการ อนุมัติการจ่ายเงินกองทุน และกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(๒) วางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถจัดทำรายงานการเงินประจำปี ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะการเงินและงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุน ได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป

(๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกองทุน

ให้คณะกรรมการกองทุนส่งรายงานการเงินของกองทุนตาม (๒) ให้คณะผู้ตรวจสอบภายใน แก่ลิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

มาตรา ๘๔ ให้คณะผู้ตรวจสอบตามมาตรา ๗๔ เป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานการเงินของกองทุนและแสดงความเห็นต่อรายงานการเงินนั้น และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

## หมวด ๖

## หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของผู้ว่าการ

มาตรา ๘๕ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการ เป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบประกอบด้วยคำชี้แจงของหน่วยรับตรวจปรากฏว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการใดไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือ การปฏิบัติตามจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชน ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการที่จะ เสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือ แบบแผนการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมต่อไป ในกรณีเช่นนั้น การดำเนินการของหน่วยรับตรวจที่ บกพร่องให้เป็นอันพับไป เว้นแต่เป็นกรณีทุจริต

มาตรา ๘๖ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า หน่วยรับตรวจจัดเก็บรายได้หรือ ผลตอบแทนไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือสัญญา ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ไปยังหน่วยรับตรวจเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญา และให้หน่วยรับตรวจชี้แจงเหตุผล หรือแจ้งผลการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามข้อเสนอแนะภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด

ในกรณีที่ผู้ว่าการไม่เห็นด้วยกับการชี้แจงเหตุผลของหน่วยรับตรวจ หรือเห็นว่า การดำเนินการ ไม่เป็นไปตามข้อเสนอแนะหรือไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการแจ้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ รัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับตรวจ หรือรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป



ในกรณีที่ผู้ว่าการมีหลักฐานอันน่าเชื่อว่าหน่วยรับตรวจมีข้อบกพร่องในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใด ผู้ว่าการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจเปิดเผยข้อมูลโดยรวมทั้งได้มาจาก ผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใด โดยต้องระบุหลักฐานให้หน่วยรับตรวจทราบ ตามสมควร และให้ถือว่ากรณีที่หน่วยรับตรวจเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่ผู้ว่าการเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมาย

อำนาจในการขอให้หน่วยรับตรวจเปิดเผยข้อมูลตามวรรคสาม ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับภาษีอากร ประเมิน ผู้ว่าการจะมอบหมายให้รองผู้ว่าการกระทำการแทนก็ได้ แต่จะมอบให้เจ้าหน้าที่อื่นมิได้

ในการตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากรประเมินตามวรรคสามต้องไม่มีลักษณะเข้าไปใช้อำนาจ ประเมินแทนหน่วยรับตรวจ หรือเป็นการวินิจฉัยการประเมินของผู้มีอำนาจประเมิน

มาตรา ๘๗ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า หน่วยรับตรวจที่มีหน้าที่และอำนาจบริหาร จัดการ ดูแลรักษา และติดตามทรัพย์สินของแผ่นดิน ละเว้นหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยรับตรวจพร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง โดยให้หน่วยรับตรวจชี้แจงเหตุผลหรือแจ้งผลการดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด

ในกรณีที่หน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ผู้ว่าการแจ้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของหน่วยรับตรวจ หรือรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป หรือในกรณีที่มิกฎหมาย กำหนดให้ผู้ว่าการมีอำนาจดำเนินการอย่างใดต่อไป ก็ให้ผู้ว่าการดำเนินการไปตามนั้น

มาตรา ๘๘ ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำด้วย ประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรือ อนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง หรือพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับ ตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าว ให้ผู้ว่าการ แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการจัดส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม



การทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของส่วนงานไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา ๘๙ ในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ต้องตรวจสอบเมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เว้นแต่ผู้ว่าการจะเห็นว่ามีการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นได้ชัดเจนว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือขาดประสิทธิภาพ จะแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบก่อนหรือในระหว่างดำเนินการก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ผู้ว่าการต้องแนะนำวิธีดำเนินการที่ถูกต้องให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติด้วย และในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่าการดำเนินการที่ผู้ว่าการแนะนำนั้นไม่อาจหรือไม่สมควรดำเนินการโดยมีเหตุผลอันสมควร ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการ หน่วยรับตรวจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันหารือเพื่อหาข้อยุติโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น เมื่อได้ข้อยุติประการใดแล้ว ให้หน่วยรับตรวจดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น

มาตรา ๙๐ ในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ ให้ผู้ว่าการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่ และให้จัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงประเพณี วัฒนธรรม สังคม และความนิยมของท้องถิ่น รวมถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยให้รับฟังเหตุผลและความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

มาตรา ๙๑ ให้ผู้ว่าการตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง แล้วแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๒๗ (๒)

มาตรา ๙๒ การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ หรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องไม่กำหนดในลักษณะที่จะขัดต่อวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินราชการลับ

มาตรา ๙๓ ในการตรวจสอบ ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายมีอำนาจ ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและให้มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง มาให้ ถ้อยคำ หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ ในครอบครองเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(๒) อายัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(๓) ให้นำบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(๔) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลา ทำการ เพื่อตรวจสอบ คั้น ยัด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือ ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

ในการมอบหมายเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง จะให้มีอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนให้ระบุให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ในแต่ละระดับ

มาตรา ๙๔ บรรดาบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการตรวจสอบ ถ้าเป็น ภาษาต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ไม่อาจเข้าใจได้ จะขอให้หน่วยรับตรวจจัดการแปลเป็นภาษาไทยให้แล้วเสร็จ ภายในเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้

#### หมวด ๗

#### วินัยการเงินการคลัง

มาตรา ๙๕ ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือ หน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้นำความ ในมาตรา ๘๘ วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคสามภายในเวลาอันสมควร ผู้ว่าการจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

มาตรา ๙๖ ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง หรือมาตรา ๙๕ วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้

ในการเสนอเพื่อให้ลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการสรุปข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษที่สมควรลงด้วย

มาตรา ๙๗ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไมอาจดำเนินการตามมาตรา ๙๕ วรรคสาม หรือมาตรา ๙๖ ให้ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น โดยให้นำความในมาตรา ๙๖ วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๙๘ โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (๓) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น

มาตรา ๙๙ ในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการเป็นหลัก แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย

การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และการยื่นคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๐๐ ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้ใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว ให้ได้รับยกเว้นโทษทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

มาตรา ๑๐๑ การดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐระงับลงในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย
- (๒) ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด

มาตรา ๑๐๒ การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

มาตรา ๑๐๓ ผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

#### หมวด ๘

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๐๔ ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่งมิใช่บังคับแก่การเปิดเผยสรุปผลการตรวจสอบที่เสร็จสิ้นแล้วโดยไม่ระบุชื่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นการเปิดเผยตามมาตรา ๕๖ หรือเป็นการเปิดเผยต่อศาล พนักงานอัยการ หรือหน่วยงานที่ต้องดำเนินการตามผลการตรวจสอบของสำนักงาน หรือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือเป็นการกระทำตามที่ราชอาณาจักร



มาตรา ๑๐๕ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๓๗ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๖ ผู้ใดครอบครองเงินหรือรักษาทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙๓ ยึดอายัด หรือเรียกให้ส่ง ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๐๗ เจ้าหน้าที่ผู้ใด ละเลยหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย และให้ผู้ว่าการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๐๘ ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นับวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นต้นไป

มาตรา ๑๐๙ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นับวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ตั้งแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นต้นไป

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๓/๒๕๖๐ เรื่อง การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๒ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่



ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ในกรณีที่ได้มีการดำเนินการสรรหา คัดเลือก หรือเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๑๔ (๑) ประกอบกับมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ด้วย มาตรา ๑๑๐ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

บรรดาสีทธิ หน้าที่ และความผูกพันใด ๆ ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอยู่กับบุคคลใดในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๑๑ ให้โอนบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน ข้าราชการ และบุคลากรอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้ถือว่าสิทธิและประโยชน์อื่นใดซึ่งข้าราชการหรือบุคลากรอื่นดังกล่าวได้รับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นสิทธิและประโยชน์อื่นใดที่ได้รับต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่จะมีระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

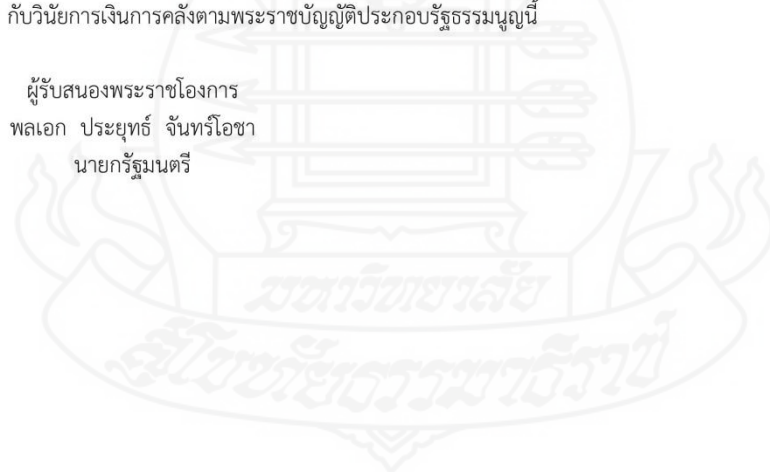
มาตรา ๑๑๒ ให้โอนเงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชีหรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นซึ่งมิได้นำส่งกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๑๑๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับต่อไปเสมือนระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติและคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๑๑๔ บรรดาการดำเนินการใด ๆ ตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งดำเนินการก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ถ้าการนั้นอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

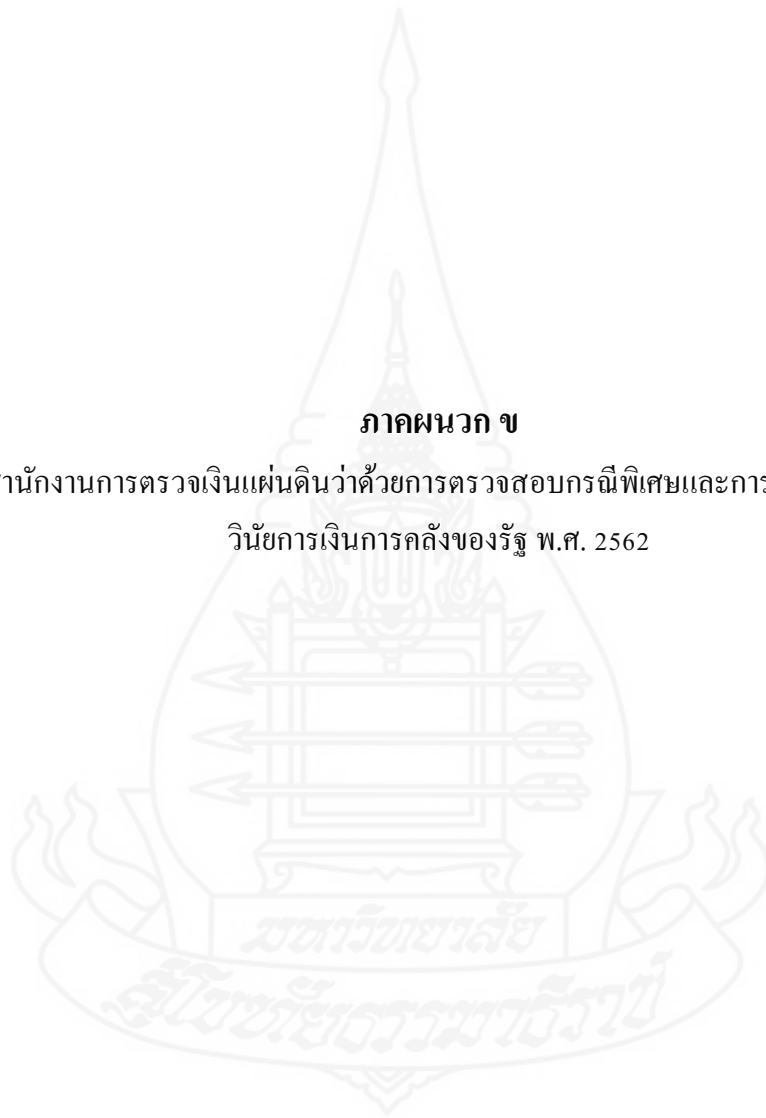
มาตรา ๑๑๕ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ได้กระทำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ส่วนการดำเนินการต่อไป ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วแต่กรณี ดำเนินการตามหมวด ๗ วินัยการเงินการคลัง โดยให้ถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี



**ภาคผนวก ข**

ระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการตรวจสอบกรณีพิเศษและการเสนอเรื่องความผิด  
วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562



ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ  
พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสั่งลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย และผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ (๕) (๖) มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔

(๓) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

(๔) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม

(๒) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น

(๕) ทุนหมุนเวียน

(๖) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(๗) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว

(๘) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ

“ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

“เรื่อง” หมายความว่า เรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการเจ้าของเรื่อง” หมายความว่า กรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหา รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามระเบียบนี้

“ผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง” หมายความว่า ข้าราชการสำนักงานที่คณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือกรรมการเจ้าของเรื่อง

“การพิจารณาวินัยจ้อย” หมายความว่า กระบวนการในการแจ้งข้อกล่าวหา การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และการพิจารณาวินัยจ้อยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง



ข้อ ๕ ประธานกรรมการเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และคณะกรรมการมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ระเบียบนี้

ในกรณีที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติใดไว้เป็นการเฉพาะให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น

หมวด ๑  
บททั่วไป

ข้อ ๖ การนับระยะเวลาที่มีวันเริ่มต้นและวันสุดท้าย ให้นับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้น และถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันทำการถัดไปเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา

ข้อ ๗ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม กรณีมีคำขอขยายระยะเวลาเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามระเบียบนี้ ให้เสนอประธานกรรมการเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา คำสั่งขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องมีคำขอก่อนสิ้นระยะเวลานั้น

ข้อ ๘ การทำคำขอในการพิจารณาวินิจฉัยให้ทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องจะอนุญาตให้ทำด้วยวาจา ในกรณีเช่นนี้ให้จดแจ้งข้อความนั้นไว้ในรายงานการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๙ การพิจารณาวินิจฉัยใดๆ ที่ได้กระทำต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา พยาน หรือผู้เกี่ยวข้องให้จดแจ้งไว้ในรายงานการพิจารณาวินิจฉัยทุกครั้ง และให้ผู้ถูกกล่าวหา พยาน หรือผู้เกี่ยวข้องลงลายมือชื่อไว้ในรายงานการพิจารณาวินิจฉัยด้วย หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถลงลายมือชื่อได้หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้จดแจ้งเหตุที่ไม่ลงลายมือชื่อเช่นนั้นไว้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการให้ถ้อยคำหรือการแถลงด้วยวาจาของตนได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือแถลงด้วยวาจาแทนผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้

ข้อ ๑๐ รายงานการพิจารณาวินิจฉัยอย่างน้อยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับเลขที่รับเรื่อง ผู้เสนอเรื่อง ชื่อ ตำแหน่ง และสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา สถานที่ วันและเวลาที่ดำเนินการ ข้อเท็จจริงโดยย่อเกี่ยวกับเรื่องที่กระทำ และลายมือชื่อคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง

ข้อ ๑๑ การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดให้กับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ส่งไปยังภูมิลาเนาหรือที่ทำการหรือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือสถานที่ติดต่อแห่งใดแห่งหนึ่งตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้แจ้งไว้

ข้อ ๑๒ การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดให้กับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันแจ้ง ยื่น หรือส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันแจ้ง ยื่น หรือส่งสำหรับกรณีต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

ข้อ ๑๓ การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดหรือปิดหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้น ต่อหน้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้ไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

- (๑) เจ้าพนักงานตำรวจ
- (๒) ข้าราชการที่สังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนกลาง
- (๓) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่
  - (ก) กำนัน
  - (ข) แพทย์ประจำตำบล
  - (ค) สารวัตรกำนัน
  - (ง) ผู้ใหญ่บ้าน
  - (จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
  - (ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
  - (ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

ข้อ ๑๔ การยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใดต่อคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง ผู้ยื่นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นและให้สำนักงานออกใบรับให้ผู้ยื่นไว้เป็นหลักฐาน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ของส่งเอกสารเป็นวันที่ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใด

การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใดให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบและพยาน

ข้อ ๑๕ ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัย ก่อนที่คณะกรรมการจะพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครองให้คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องเปิดโอกาสให้ผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหาขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้องของเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหายื่นต่อคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง หรือที่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องได้มา เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานมีการกำหนดชั้นความลับไว้ มีข้อความที่ไม่เหมาะสม หรือมีข้อความที่อาจเป็นการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทบุคคลใด ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องที่จะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา ขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง หรือไม่ส่งสำเนาให้ผู้ถูกกล่าวหา

ค่าธรรมเนียมในการคัดสำเนา และการขอสำเนาอันรับรองถูกต้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
ที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๑๖ การพิจารณาวินิจฉัยตามระเบียบนี้ให้เป็นอันระงับลงในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย
- (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา  
ห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด

#### หมวด ๒

#### การยื่นและการพิจารณาคำคัดค้าน

ข้อ ๑๗ ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง  
อาจถูกคัดค้านได้เพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่รับผิดชอบหรือพิจารณา
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- (๓) เป็นญาติของผู้ถูกกล่าวหา คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง  
ร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน  
นับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของ  
ผู้ถูกกล่าวหา
- (๕) เป็นเจ้านั้นหรือลูกหนี้ของผู้ถูกกล่าวหา
- (๖) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

การคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำคัดค้านเป็นหนังสือพร้อมทั้งแสดงหลักฐาน  
ยื่นต่อประธานกรรมการก่อนการพิจารณาวินิจฉัย โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านด้วย  
และอาจให้ผู้ถูกคัดค้านทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ข้อ ๑๘ เมื่อมีการคัดค้านตามข้อ ๑๗ ให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้จนกว่าจะได้มี  
การชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้นแล้ว และให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา  
เหตุแห่งการคัดค้านโดยเร็ว

กรณีคัดค้านประธานกรรมการหรือกรรมการ เมื่อผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบ  
ข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม โดยให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทุกคน  
ที่ไม่ถูกคัดค้าน ถ้าที่ประชุมมีมติให้ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม  
ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ กรณีที่ประชุมเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือ  
มีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้

ความจริงและความยุติธรรม ให้มีมติให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐในเรื่องนั้น

กรณีคัดค้านกรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง ถ้าที่ประชุมเห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ก็ให้ผู้ถูกคัดค้านผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป กรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น ก็ให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องในเรื่องนั้น

การลงมติของคณะกรรมการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด และให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

ข้อ ๑๙ เมื่อมีการลงมติในเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไปแล้ว หากมีการคัดค้านภายหลังว่าประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องผู้ใด มีเหตุตามข้อ ๑๗ มตินั้นย่อมไม่เป็นอันเสียไปเพราะเหตุดังกล่าว เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเสียใหม่ก็ได้

ข้อ ๒๐ ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง ผู้ใดเห็นว่า ตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ ๑๗ หรือเห็นว่า มีเหตุอื่นที่อาจมีการกล่าวอ้าง ในภายหลังได้ว่า ตนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการพิจารณาได้อย่างเป็นกลางและประสงค์จะขอถอนตัว ออกจากการพิจารณาวินิจฉัย ให้ทำหนังสือเสนอต่อประธานกรรมการเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา

#### หมวด ๓

#### การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อลงโทษทางปกครอง

ข้อ ๒๑ ผู้ว่าการจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ ในกรณีดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ในกรณีที่ตรวจสอบพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๒) ในกรณีที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พบข้อบกพร่องที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร







ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งมติการมอบหมายตามวรรคสอง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งสิทธิการคัดค้านไปพร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหา

ข้อ ๒๗ กรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ให้จำหน่ายเรื่องนั้นออกจากสารบบ

หมวด ๕

การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ข้อ ๒๘ เมื่อคณะกรรมการมีมติให้แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อพิสูจน์ ยืนยัน ทักล้าง หรือแก้ข้อกล่าวหาทั้งในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

การแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครองพร้อมสำเนาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ โดยให้จัดทำขึ้นเป็นสองฉบับมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับและเก็บไว้ในสำนวนหนึ่งฉบับ

หนังสือแจ้งข้อกล่าวหาให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๒๙ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ยื่นต่อกรรมการเจ้าของเรื่องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้งข้อกล่าวหา

กรณีมีเหตุผลและความจำเป็นอันไม่อาจยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาต่อกรรมการเจ้าของเรื่องก่อนครบกำหนดระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และให้กรรมการเจ้าของเรื่องมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน และแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

เมื่อครบกำหนดระยะเวลายื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือหักล้างข้อกล่าวหา

หมวด ๖

การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ข้อ ๓๐ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและกรรมการเจ้าของเรื่องพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ก็ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ขอให้หน่วยรับตรวจหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้ถ้อยคำ

(๒) ขอให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายให้ตรวจสอบมีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้ถ้อยคำ

(๓) ขอให้พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมีหนังสือชี้แจง หรือให้ความเห็น หรือมาให้ถ้อยคำ

(๔) ออกไปตรวจสอบสถานที่

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม หากกรรมการเจ้าของเรื่องเห็นว่าข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเป็นการประวิงเวลา ให้กรรมการเจ้าของเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติให้งดการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเช่นนั้นได้

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็น มีสิทธิได้รับค่าพาหนะและค่าใช้จ่ายอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๓๑ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามข้อ ๓๐ ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำให้มีการจัดบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและให้อ่านบันทึกการให้ถ้อยคำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานฟัง และให้บุคคลนั้นลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย หากบุคคลนั้นไม่ยอมลงลายมือชื่อให้กรรมการเจ้าของเรื่องบันทึกเหตุเช่นนั้นไว้

ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามหมวดนี้ กรรมการเจ้าของเรื่องจะให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้นเพื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๓๒ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หากปรากฏว่าผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นมาก่อน ให้กรรมการเจ้าของเรื่องสรุปข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานและแจ้งให้ผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างได้

#### หมวด ๗

##### การรับฟังพยานหลักฐานและการจัดทำรายงาน

ข้อ ๓๓ คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้รับมาในการพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหา

ข้อ ๓๔ การอ้างเอกสารเป็นพยานหลักฐาน ให้ยอมรับฟังได้เฉพาะต้นฉบับเอกสารเท่านั้น ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้

การอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๓๕ คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในสำนวนได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้หรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๓๖ เมื่อกรรมการเจ้าของเรื่องได้แจ้งข้อกล่าวหาและรับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๓๗ รายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) วัน เดือน ปี ที่จัดทำรายงาน

(๒) ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและปัจจุบัน

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๔) ความเห็นและเหตุผล

(๕) การเสนอโทษทางปกครองและเงื่อนไขวิธีการบังคับโทษทางปกครอง (ถ้ามี)

#### หมวด ๘

#### การพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง

ข้อ ๓๘ เมื่อประธานกรรมการได้รับรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่องพร้อมสำนวนแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานพร้อมสำนวน

กรณีคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกผู้รับตรวจมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา หรืออาจมีมติให้กรรมการเจ้าของเรื่องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ และให้นำข้อ ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้กรรมการเจ้าของเรื่องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว

ข้อ ๓๙ ก่อนการวินิจฉัยโทษทางปกครองของคณะกรรมการ หากผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์ที่จะมาแถลงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมาแถลงด้วยวาจาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ในการแถลงด้วยวาจา คณะกรรมการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกกล่าวหาเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงด้วยวาจาแล้วก็ได้ และให้บันทึกคำแถลงด้วยวาจาและคำชี้แจงเพิ่มเติมไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๔๐ ในวันประชุมพิจารณา ให้กรรมการเจ้าของเรื่องเป็นผู้แถลงสรุปข้อเท็จจริง ประเด็นข้อกล่าวหา ข้อกฎหมายและความเห็นต่อคณะกรรมการ

ข้อ ๔๑ ในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและการลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวน รายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีความวินิจฉัยยุติเรื่อง หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีความวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครอง แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิด

ข้อ ๔๒ โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (๓) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรง แห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น

ข้อ ๔๓ ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเพราะต้องปฏิบัติตาม คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้น ไว้แล้ว ให้ได้รับยกเว้นโทษทางปกครอง

ข้อ ๔๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) วัน เดือน ปี ที่ทำคำวินิจฉัย
- (๒) ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและในปัจจุบัน
- (๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

- (๔) คำวินิจฉัยในประเด็นความผิดและเหตุผล
- (๕) มติคณะกรรมการ
- (๖) การกำหนดโทษทางปกครอง เงื่อนไขวิธีการบังคับโทษ ระยะเวลาสิ้นสุดการรับโทษ ทางปกครอง โดยให้ระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขวิธีการบังคับโทษไว้ด้วย (ถ้ามี)

กรณีประธานกรรมการหรือกรรมการมีความเห็นแย้ง ก็ให้จัดทำความเห็นแย้งไว้ท้ายคำวินิจฉัย



คำวินิจฉัยต้องลงลายมือชื่อของกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องนั้น ถ้ากรรมการคนใดมีเหตุจำเป็นไม่อาจลงลายมือชื่อได้ ให้ประธานกรรมการจดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วย

ข้อ ๔๕ คำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการ ให้ระบุนิติและระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ด้วย

ผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

หมวด ๙  
การบังคับตามคำวินิจฉัย

ข้อ ๔๖ เมื่อคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานที่สังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลเพื่อทราบหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

คำวินิจฉัยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ แต่จะใช้นผู้ถูกกล่าวหาเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้ว

ข้อ ๔๗ การลงโทษภาคทัณฑ์ ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว

ข้อ ๔๘ การลงโทษคำหนีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบ และนำคำวินิจฉัยลงเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในคำวินิจฉัย

ข้อ ๔๙ การลงโทษปรับทางปกครอง ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบและให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานตามคำวินิจฉัย

กรณีถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินค่าปรับโดยถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการอาจให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคสองให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง โดยให้กระทบกระเทือนผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองน้อยที่สุด

เงินค่าปรับทางปกครองให้สำนักงานนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบทุกครั้ง



ข้อ ๕๐ การบังคับโทษทางปกครองให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย เว้นแต่คณะกรรมการเห็นว่า มีเหตุอันสมควร จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขวิธีการชำระเงินค่าปรับหรือให้ทุเลาการบังคับ ตามคำวินิจฉัยไว้ก่อนก็ได้

## หมวด ๑๐

## การรักษาความสงบเรียบร้อยในการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๕๑ ในการพิจารณาวินิจฉัย ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องมีอำนาจ ออกคำสั่งใด ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

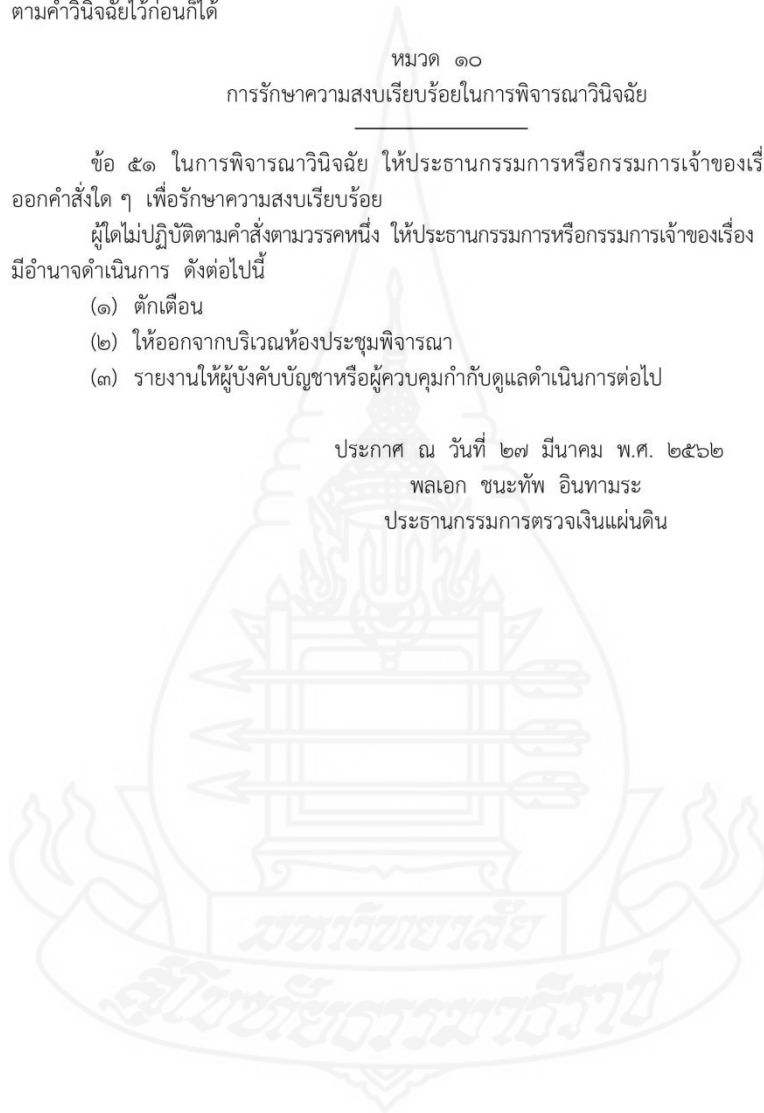
ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ตักเตือน
- (๒) ให้ออกจากบริเวณห้องประชุมพิจารณา
- (๓) รายงานให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลดำเนินการต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

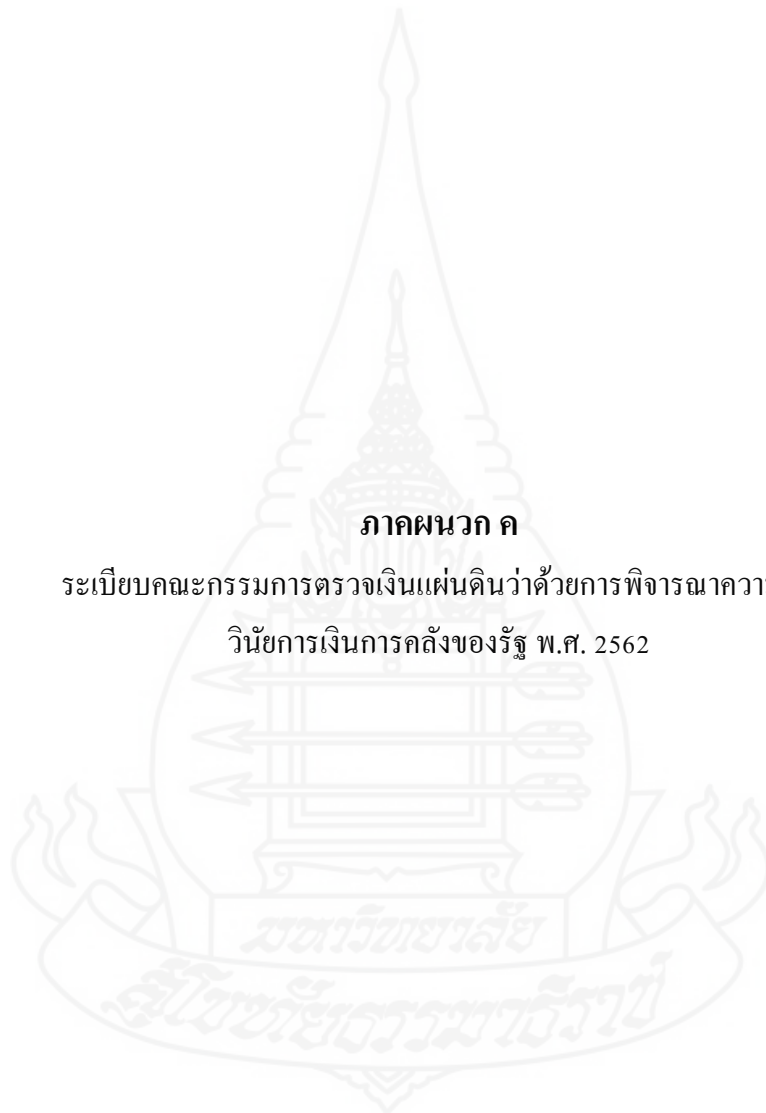
พลเอก ชนะทัฬห อันทามระ

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



**ภาคผนวก ค**

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาความผิด  
วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562



ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ  
พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสั่งลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแสดงหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย และผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด และในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ (๕) (๖) มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๙ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔

(๓) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

(๔) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

(๑) กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวงหรือกรม

(๒) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น

(๕) ทุนหมุนเวียน

(๖) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(๗) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว

(๘) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิร้องขอให้สำนักงานเป็นผู้ตรวจสอบ

“ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

“เรื่อง” หมายความว่า เรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการเจ้าของเรื่อง” หมายความว่า กรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหา รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามระเบียบนี้

“ผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง” หมายความว่า ข้าราชการสำนักงานที่คณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยเหลือกรรมการเจ้าของเรื่อง

“การพิจารณาวินัยจ้อย” หมายความว่า กระบวนการในการแจ้งข้อกล่าวหา การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และการพิจารณาวินัยจ้อยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเพื่อมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง

ข้อ ๕ ประธานกรรมการเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และคณะกรรมการมีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ระเบียบนี้

ในกรณีที่ระเบียบนี้มีได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติใดไว้เป็นการเฉพาะให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติเป็นประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น

หมวด ๑  
บททั่วไป

ข้อ ๖ การนับระยะเวลาที่มีวันเริ่มต้นและวันสุดท้าย ให้นับวันถัดไปเป็นวันเริ่มต้น และถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันทำการถัดไปเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา

ข้อ ๗ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม กรณีมีคำขอขยายระยะเวลาเกินกว่าที่กำหนดไว้ตามระเบียบนี้ ให้เสนอประธานกรรมการเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา คำสั่งขยายระยะเวลาได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ต้องมีคำขอก่อนสิ้นระยะเวลานั้น

ข้อ ๘ การทำคำขอในการพิจารณาวินิจฉัยให้ทำเป็นหนังสือ เว้นแต่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องจะอนุญาตให้ทำด้วยวาจา ในกรณีเช่นนี้ให้จดแจ้งข้อความนั้นไว้ในรายงานการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๙ การพิจารณาวินิจฉัยใดๆ ที่ได้กระทำต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา พยาน หรือผู้เกี่ยวข้องให้จดแจ้งไว้ในรายงานการพิจารณาวินิจฉัยทุกครั้ง และให้ผู้ถูกกล่าวหา พยาน หรือผู้เกี่ยวข้องลงลายมือชื่อไว้ในรายงานการพิจารณาวินิจฉัยด้วย หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถลงลายมือชื่อได้หรือไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้จดแจ้งเหตุที่ไม่ลงลายมือชื่อเช่นนั้นไว้

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการให้ถ้อยคำหรือการแถลงด้วยวาจาของตนได้ แต่จะให้ถ้อยคำหรือแถลงด้วยวาจาแทนผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้

ข้อ ๑๐ รายงานการพิจารณาวินิจฉัยอย่างน้อยให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับเลขที่รับเรื่อง ผู้เสนอเรื่อง ชื่อ ตำแหน่ง และสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา สถานที่ วันและเวลาที่ดำเนินการ ข้อเท็จจริงโดยย่อเกี่ยวกับเรื่องที่กระทำ และลายมือชื่อคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง

ข้อ ๑๑ การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดให้กับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้ส่งไปยังภูมิลาเนาหรือที่ทำการหรือที่อยู่ที่ปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร หรือสถานที่ติดต่อแห่งใดแห่งหนึ่งตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้แจ้งไว้

ข้อ ๑๒ การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดให้กับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันแจ้ง ยื่น หรือส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันแจ้ง ยื่น หรือส่งสำหรับกรณีต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น



ข้อ ๑๓ การแจ้ง ยื่น หรือส่งหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น หรือในกรณีที่ผู้รับไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดหรือปิดหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาหรือเอกสารอื่นใดนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้น ต่อหน้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้ไปเป็นพยาน ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

- (๑) เจ้าพนักงานตำรวจ
- (๒) ข้าราชการที่สังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนกลาง
- (๓) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่ ได้แก่
  - (ก) กำนัน
  - (ข) แพทย์ประจำตำบล
  - (ค) สารวัตรกำนัน
  - (ง) ผู้ใหญ่บ้าน
  - (จ) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
  - (ฉ) ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
  - (ช) ข้าราชการประจำอำเภอหรือจังหวัด

ข้อ ๑๔ การยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใดต่อคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง ผู้ยื่นจะยื่นด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นและให้สำนักงานออกใบรับให้ผู้ยื่นไว้เป็นหลักฐาน หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ ในกรณีที่ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ให้ถือว่าวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ของส่งเอกสารเป็นวันที่ยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใด

การมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นใดให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบ ผู้รับมอบและพยาน

ข้อ ๑๕ ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัย ก่อนที่คณะกรรมการจะพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครองให้คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องเปิดโอกาสให้ผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหาขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา หรือขอสำเนาอันรับรองถูกต้องของเอกสารหรือพยานหลักฐานที่ผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหายื่นต่อคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง หรือที่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องได้มา เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย หรือกรณีที่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ

ในกรณีที่เอกสารหรือพยานหลักฐานมีการกำหนดชั้นความลับไว้ มีข้อความที่ไม่เหมาะสม หรือมีข้อความที่อาจเป็นการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทบุคคลใด ให้อยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องที่จะไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาขอตรวจดู ทราบ คัดสำเนา ขอสำเนาอันรับรองถูกต้อง หรือไม่ส่งสำเนาให้ผู้ถูกกล่าวหา

ค่าธรรมเนียมในการคัดสำเนา และการขอสำเนาอันรับรองถูกต้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์  
ที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๑๖ การพิจารณาวินิจฉัยตามระเบียบนี้ให้เป็นอันระงับลงในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย
- (๒) ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา  
ห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิด

#### หมวด ๒

#### การยื่นและการพิจารณาคำคัดค้าน

ข้อ ๑๗ ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง  
อาจถูกคัดค้านได้เพราะเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่รับผิดชอบหรือพิจารณา
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- (๓) เป็นญาติของผู้ถูกกล่าวหา คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง  
ร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน  
นับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทน หรือตัวแทนของ  
ผู้ถูกกล่าวหา
- (๕) เป็นเจ้านั้นหรือลูกหนี้ของผู้ถูกกล่าวหา
- (๖) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

การคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำคัดค้านเป็นหนังสือพร้อมทั้งแสดงหลักฐาน  
ยื่นต่อประธานกรรมการก่อนการพิจารณาวินิจฉัย โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านด้วย  
และอาจให้ผู้ถูกคัดค้านทำคำชี้แจงประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

ข้อ ๑๘ เมื่อมีการคัดค้านตามข้อ ๑๗ ให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่ไว้จนกว่าจะได้มี  
การชี้ขาดในเรื่องการคัดค้านนั้นแล้ว และให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณา  
เหตุแห่งการคัดค้านโดยเร็ว

กรณีคัดค้านประธานกรรมการหรือกรรมการ เมื่อผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบ  
ข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม โดยให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทุกคน  
ที่ไม่ถูกคัดค้าน ถ้าที่ประชุมมีมติให้ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม  
ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ กรณีที่ประชุมเห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือ  
มีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้

ความจริงและความยุติธรรม ให้มีมติให้ผู้ที่ถูกคัดค้านพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐในเรื่องนั้น

กรณีคัดค้านกรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง ถ้าที่ประชุมเห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ก็ให้ผู้ถูกคัดค้านผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป กรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น ก็ให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องในเรื่องนั้น

การลงมติของคณะกรรมการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด และให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

ข้อ ๑๙ เมื่อมีการลงมติในเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไปแล้ว หากมีการคัดค้านภายหลังว่าประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องผู้ใด มีเหตุตามข้อ ๑๗ มตินั้นย่อมไม่เป็นอันเสียไปเพราะเหตุดังกล่าว เว้นแต่คณะกรรมการจะเห็นสมควรดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเสียใหม่ก็ได้

ข้อ ๒๐ ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการเจ้าของเรื่องหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง ผู้ใดเห็นว่า ตนมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ ๑๗ หรือเห็นว่า มีเหตุอื่นที่อาจมีการกล่าวอ้าง ในภายหลังได้ว่า ตนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการพิจารณาได้อย่างเป็นกลางและประสงค์จะขอถอนตัว ออกจากการพิจารณาวินิจฉัย ให้ทำหนังสือเสนอต่อประธานกรรมการเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา

หมวด ๓  
การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อลงโทษทางปกครอง

ข้อ ๒๑ ผู้ว่าการจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ ในกรณีดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ในกรณีที่ตรวจสอบพบข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๒) ในกรณีที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พบข้อบกพร่องที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(ข) มีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ภายในเวลาอันสมควร และเมื่อผู้ว่าการได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ข้อ ๒๒ ให้ผู้ว่าการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการตามมาตรา ๙๕ วรรคสาม หรือมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๒๓ เรื่องที่ผู้ว่าการเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ลงโทษทางปกครอง นอกจากไม่มีลักษณะตามข้อ ๑๖ แล้ว จะต้องเป็นเรื่องที่คณะกรรมการไม่เคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว โดยอาศัยข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน

ข้อ ๒๔ ในการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการจัดทำเป็นหนังสือ อย่างน้อยต้องมีรายการหรือเอกสาร ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิด
- (๒) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง ข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- (๓) บัญชีระบุพยานหลักฐาน
- (๔) รายงานผลการตรวจสอบและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- (๕) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษทางปกครองที่สมควรลง

หมวด ๔  
การรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

ข้อ ๒๕ เรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการ ให้สำนักงาน จัดให้มีการลงทะเบียนในสารบบ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ทำการตรวจเรื่องตามหลักเกณฑ์ข้อ ๒๑ ข้อ ๒๒ และไม่มีลักษณะตามข้อ ๒๓ พร้อมจัดทำบันทึกตรวจเรื่องเสนอความเห็นต่อประธานกรรมการ

ข้อ ๒๖ เมื่อประธานกรรมการได้รับบันทึกตรวจเรื่องแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาว่ามีมติรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณาโดยเร็ว

กรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่เสนอเป็นไปตามข้อ ๒๕ ก็ให้มีมติรับเรื่องไว้พิจารณาและแจ้งข้อกล่าวหา โดยมอบหมายให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นกรรมการ เจ้าของเรื่อง และมีมติมอบหมายข้าราชการสำนักงานอย่างน้อยคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่อง



ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งมติการมอบหมายตามวรรคสอง ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและแจ้งสิทธิการคัดค้านไปพร้อมกับการแจ้งข้อกล่าวหา

ข้อ ๒๗ กรณีที่คณะกรรมการมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ให้จำหน่ายเรื่องนั้นออกจากสารบบ

#### หมวด ๕

#### การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ข้อ ๒๘ เมื่อคณะกรรมการมีมติให้แจ้งข้อกล่าวหาแล้ว ให้กรรมการเจ้าของเรื่องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อพิสูจน์ ยืนยัน ทักล้าง หรือแก้ข้อกล่าวหาทั้งในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

การแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครองพร้อมสำเนาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วยเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ โดยให้จัดทำขึ้นเป็นสองฉบับมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับและเก็บไว้ในสำนวนหนึ่งฉบับ

หนังสือแจ้งข้อกล่าวหาให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๒๙ ให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ยื่นต่อกรรมการเจ้าของเรื่องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้งข้อกล่าวหา

กรณีมีเหตุผลและความจำเป็นอันไม่อาจยื่นหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาต่อกรรมการเจ้าของเรื่องก่อนครบกำหนดระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ และให้กรรมการเจ้าของเรื่องมีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน และแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบด้วย

เมื่อครบกำหนดระยะเวลายื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้วผู้ถูกกล่าวหาไม่ยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือหักล้างข้อกล่าวหา

#### หมวด ๖

#### การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ข้อ ๓๐ เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือเมื่อครบกำหนดระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและกรรมการเจ้าของเรื่องพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ก็ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ขอให้หน่วยรับตรวจหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้ถ้อยคำ



(๒) ขอให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายให้ตรวจสอบมีหนังสือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือมาให้ถ้อยคำ

(๓) ขอให้พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญมีหนังสือชี้แจง หรือให้ความเห็น หรือมาให้ถ้อยคำ

(๔) ออกไปตรวจสอบสถานที่

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากล่าวอ้างข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม หากกรรมการเจ้าของเรื่องเห็นว่าข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเป็นการประวิงเวลา ให้กรรมการเจ้าของเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณามีมติให้งดการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเช่นนั้นได้

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่มาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็น มีสิทธิได้รับค่าพาหนะและค่าใช้จ่ายอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๓๑ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามข้อ ๓๐ ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำ ให้มีการจดบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและให้อ่านบันทึกการให้ถ้อยคำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานฟัง และให้บุคคลนั้นลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย หากบุคคลนั้นไม่ยอมลงลายมือชื่อให้กรรมการเจ้าของเรื่องบันทึกเหตุเช่นนั้นไว้

ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามหมวดนี้ กรรมการเจ้าของเรื่องจะให้มีการบันทึกเสียง ภาพ หรือเสียงและภาพตลอดเวลาหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของการดำเนินการนั้น เพื่อไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๓๒ ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หากปรากฏว่าผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นมาก่อน ให้กรรมการเจ้าของเรื่องสรุปข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานและแจ้งให้ผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือหักล้างได้

#### หมวด ๗

##### การรับฟังพยานหลักฐานและการจัดทำรายงาน

ข้อ ๓๓ คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องมีดุลพินิจที่จะรับฟังพยานหลักฐานที่ได้รับมาในการพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่จำกัดเฉพาะที่เสนอโดยผู้ว่าการหรือผู้ถูกกล่าวหา

ข้อ ๓๔ การอ้างเอกสารเป็นพยานหลักฐาน ให้ยอมรับฟังได้เฉพาะต้นฉบับเอกสารเท่านั้น ถ้าหาต้นฉบับไม่ได้สำเนาที่รับรองว่าถูกต้องหรือพยานบุคคลที่รู้ข้อความก็อ้างเป็นพยานได้

การอ้างหนังสือราชการเป็นพยาน แม้ต้นฉบับยังมีอยู่จะส่งสำเนาที่เจ้าหน้าที่รับรองว่าถูกต้องก็ได้ เว้นแต่คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๓๕ คณะกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกสำหรับเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในสำนวนได้ แต่การบันทึกและการประมวลผลนั้นต้องเป็นไปโดยถูกต้องและต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้หรือได้มาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๓๖ เมื่อกรรมการเจ้าของเรื่องได้แจ้งข้อกล่าวหาและรับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว ให้จัดทำรายงานโดยสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการภายในสามสิบวันเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๓๗ รายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) วัน เดือน ปี ที่จัดทำรายงาน

(๒) ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและปัจจุบัน

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๔) ความเห็นและเหตุผล

(๕) การเสนอโทษทางปกครองและเงื่อนไขวิธีการบังคับโทษทางปกครอง (ถ้ามี)

#### หมวด ๘

#### การพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง

ข้อ ๓๘ เมื่อประธานกรรมการได้รับรายงานของกรรมการเจ้าของเรื่องพร้อมสำนวนแล้ว ให้เรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานพร้อมสำนวน

กรณีคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าความจำเป็นต้องรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยรับตรวจมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกผู้รับตรวจมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา หรืออาจมีมติให้กรรมการเจ้าของเรื่องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็ได้ และให้นำข้อ ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้กรรมการเจ้าของเรื่องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงเพิ่มเติม สรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว

ข้อ ๓๙ ก่อนการวินิจฉัยโทษทางปกครองของคณะกรรมการ หากผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดประสงค์ที่จะมาแถลงด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นมาแถลงด้วยวาจาได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ในการแถลงด้วยวาจา คณะกรรมการจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้ถูกกล่าวหาเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงด้วยวาจาแล้วก็ได้ และให้บันทึกคำแถลงด้วยวาจาและคำชี้แจงเพิ่มเติมไว้เป็นหลักฐาน

ข้อ ๔๐ ในวันประชุมพิจารณา ให้กรรมการเจ้าของเรื่องเป็นผู้แถลงสรุปข้อเท็จจริง ประเด็นข้อกล่าวหา ข้อกฎหมายและความเห็นต่อคณะกรรมการ

ข้อ ๔๑ ในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและการลงโทษทางปกครอง ให้คณะกรรมการใช้รายงานผลการตรวจสอบของผู้ว่าการเป็นหลัก และพิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวน รายงานของกรรมการเจ้าของเรื่อง รวมทั้งข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดแล้วเห็นว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีความวินิจฉัยยุติเรื่อง หากพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ให้มีความวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครอง แก่ผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิด

ข้อ ๔๒ โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (๓) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

ในการพิจารณาโทษทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรง แห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น

ข้อ ๔๓ ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเพราะต้องปฏิบัติตาม คำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้น ไว้แล้ว ให้ได้รับยกเว้นโทษทางปกครอง

ข้อ ๔๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) วัน เดือน ปี ที่ทำคำวินิจฉัย
- (๒) ชื่อ ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของผู้ถูกกล่าวหาในขณะกระทำความผิดและในปัจจุบัน
- (๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการกระทำความผิด คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

- (๔) คำวินิจฉัยในประเด็นความผิดและเหตุผล
- (๕) มติคณะกรรมการ

(๖) การกำหนดโทษทางปกครอง เงื่อนไขวิธีการบังคับโทษ ระยะเวลาสิ้นสุดการรับโทษ ทางปกครอง โดยให้ระบุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขวิธีการบังคับโทษไว้ด้วย (ถ้ามี)

กรณีประธานกรรมการหรือกรรมการมีความเห็นแย้ง ก็ให้จัดทำความเห็นแย้งไว้ท้ายคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยต้องลงลายมือชื่อของกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องนั้น ถ้ากรรมการคนใดมีเหตุจำเป็นไม่อาจลงลายมือชื่อได้ ให้ประธานกรรมการจดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยนั้นด้วย

ข้อ ๔๕ คำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการ ให้ระบุนิติและระยะเวลาในการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ด้วย

ผู้ถูกสั่งลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

หมวด ๙  
การบังคับตามคำวินิจฉัย

ข้อ ๔๖ เมื่อคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใดแล้ว ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกกล่าวหาและหน่วยงานที่สังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลเพื่อทราบหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย แล้วแต่กรณี

คำวินิจฉัยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ แต่จะใช้นผู้ถูกกล่าวหาเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับทราบคำวินิจฉัยแล้ว

ข้อ ๔๗ การลงโทษภาคทัณฑ์ ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว

ข้อ ๔๘ การลงโทษคำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบ และนำคำวินิจฉัยลงเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในคำวินิจฉัย

ข้อ ๔๙ การลงโทษปรับทางปกครอง ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้ถูกลงโทษทราบและให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับต่อสำนักงานตามคำวินิจฉัย

กรณีถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงินค่าปรับโดยถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานมีหนังสือเตือนให้ผู้ถูกลงโทษชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการอาจให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคสองให้ใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโทษทางปกครอง โดยให้กระทบกระเทือนผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองน้อยที่สุด

เงินค่าปรับทางปกครองให้สำนักงานนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบทุกครั้ง



ข้อ ๕๐ การบังคับโทษทางปกครองให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย เว้นแต่คณะกรรมการเห็นว่า มีเหตุอันสมควร จะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขวิธีการชำระเงินค่าปรับหรือให้ทุเลาการบังคับ ตามคำวินิจฉัยไว้ก่อนก็ได้

## หมวด ๑๐

## การรักษาความสงบเรียบร้อยในการพิจารณาวินิจฉัย

ข้อ ๕๑ ในการพิจารณาวินิจฉัย ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่องมีอำนาจ ออกคำสั่งใด ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย

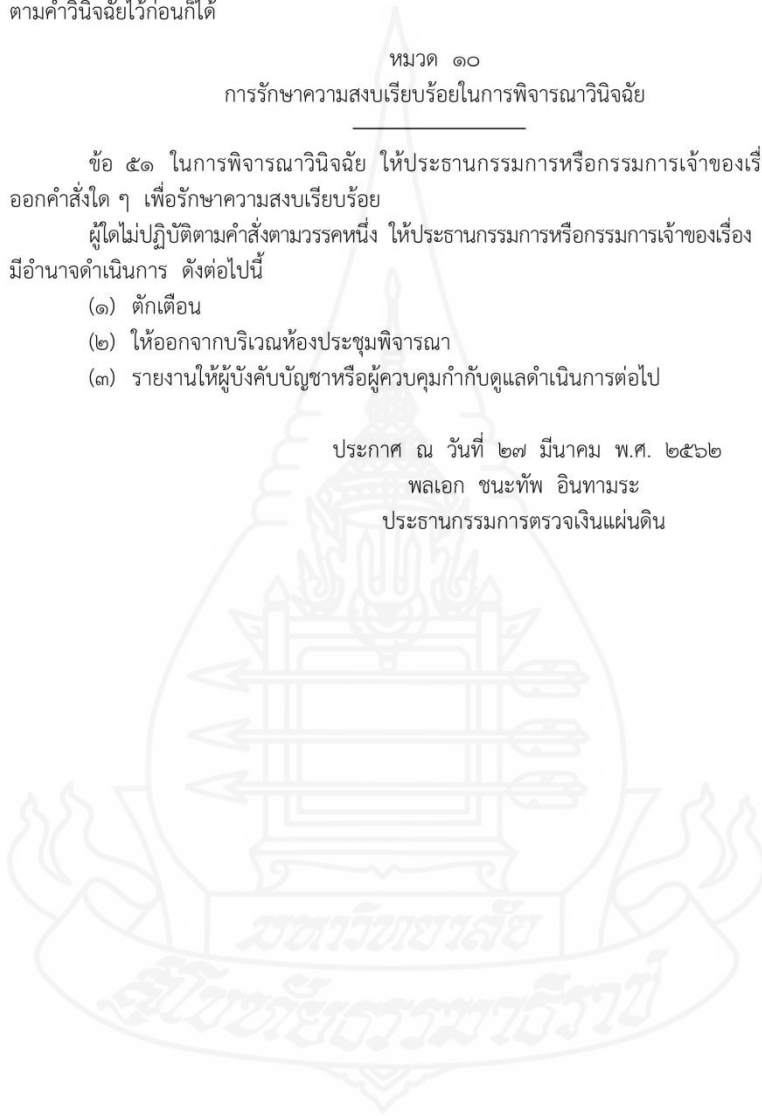
ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการเจ้าของเรื่อง แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (๑) ตักเตือน
- (๒) ให้ออกจากบริเวณห้องประชุมพิจารณา
- (๓) รายงานให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลดำเนินการต่อไป

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

พลเอก ชนะทัฬห อันทามระ

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน





## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายณัฐพงษ์ กันทรื
วัน เดือน ปีเกิด	4 มีนาคม 2535
สถานที่เกิด	อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2557 น.บ.ท. เนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2562
สถานที่ทำงาน	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน

