



**ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
และการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
Observations on the Public Financial and Budgetary Disciplines Act B.E. 2561
and its State Audit**

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ *

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงยั่งยืน พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ถือเป็นกฎหมายที่วางกรอบเกี่ยวกับกิจการและการกิจของรัฐที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ทั้งหมด ทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้ การจัดหางบประมาณ การใช้จ่ายเงินภาครัฐ รวมถึงการตรวจเงินแผ่นดิน โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามความในพระราชบัญญัตินี้ นับเป็นระยะเวลากว่า 4 ปี ที่พระราชบัญญัตินี้มีการบังคับใช้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกต รวมถึงให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และการตรวจเงินแผ่นดินตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร ทั้งจากเอกสารปฐมภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง รวมถึงเอกสารทุติยภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ หนังสือและตำราทางนิติศาสตร์ทางการคลัง และรายงานของหน่วยงานราชการ ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่วางกรอบทางกฎหมายแก่ หน่วยงานของรัฐให้รักษาวินัยทางการเงินการคลังภาครัฐอย่างครบวงจร อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวยังคงมีความไม่ชัดเจน ทั้งในประเด็นลำดับศักดิ์ของกฎหมาย นิยามและขอบเขตของคำว่าวินัย การเงินการคลังของรัฐ และความไม่ชัดเจนของโทษในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

คำสำคัญ : วินัยการเงินการคลัง, การตรวจเงินแผ่นดิน, การคลังสาธารณะ

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี; Lecturer, Faculty of Law, Ubon Ratchathani University



Abstract

The Public Financial and Budgetary Disciplines Act B.E. 2561 was published in Government Gazette on the 19th of April 2018 and has come into force as from the following date. This Act has the objective to force the public sectors to strictly maintain financial and budgetary disciplines so that the public financial and budgetary situation could be stable and sustainable. This Act can be considered a fundamental standard for the finance-related missions and operations of the government agencies. They must follow the stipulations of this Act. It has been almost 4 years that this Act has come into force as fundamental rules on financial and budgetary disciplines of the state in all aspects including state revenues, budgetary proceedings, state expenditures, and financial state audit.

This article aims objectives to analyze the stipulations of the Act and its audit, to make observations, and to propose suggestions for further legal amendment by using the documentary research method. The study has been committed by researching the primary legal documents such as the Constitution, legislative Acts, and other regulations, and the secondary legal documents such as legal texts in public finances and the official reports published by the governmental organizations. The result of the study has found that the Public Financial and Budgetary Disciplines Act B.E. 2561 provides the principal standards for all public financial and budgetary processes. However, there are many ambiguities such as the hierarchy of law of the Act, the definition and boundary of the “Public Financial and Budgetary Disciplines” and the sanctions in the case of violation of this Act.

Keywords : Public Financial and Budgetary Disciplines, State Audit, Public Finances

1. ความเบื้องต้น

การดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงินการคลังภาครัฐ (Public Finances) ของไทยนั้น อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับ กล่าวคือ ในส่วนของการหารายได้เข้ารัฐหรือการจัดเก็บภาษีนั้น มีกฎหมายหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 หรือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 ในส่วนของการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน มีกฎหมายหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ในส่วนของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีกฎหมายหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ (มาตรา 140) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรของรัฐที่ให้อำนาจองค์กรเหล่านั้นในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ในส่วนของการบริหารหนี้สาธารณะ มีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ในส่วนของการนำเงินส่งคลัง มีพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในส่วนของเงินนอกงบประมาณประเภททุนหมุนเวียน มีพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 หรือในส่วนของ การตรวจเงินแผ่นดิน มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นต้น

ในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวกับ “เงินแผ่นดิน” ในแต่ละขั้นต่อนั้น กฎหมายที่เข้ามา กำหนดกฎเกณฑ์และกติกาสำหรับเรื่องนั้น ๆ จะเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ โดยสามารถทราบได้โดยชื่อของพระราชบัญญัตินั้นเอง ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินว่ามีขั้นตอน กระบวนการ รายละเอียด รวมถึงข้อจำกัดทางกฎหมาย ดังนั้น หาก “เงินแผ่นดิน” ของรัฐอยู่ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ก็จะกลายเป็นกฎหมายหลักที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องนำมาบังคับใช้กับกรณี

อาจกล่าวได้ว่าในอดีต “วงจรทางการคลังภาครัฐ” หาได้มี “กฎหมายกลาง” เข้ามา กำหนดรายละเอียดให้ครบถ้วนทุกกระบวนการของวงจรไม่ หากแต่มีพระราชบัญญัติหลายฉบับที่คอยกำกับและควบคุมให้การดำเนินการทางการเงินการคลังในแต่ละขั้นตอนเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น



ตารางที่ 1 : ตารางแสดงกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับวงจรทางการคลังภาครัฐก่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ลำดับที่	ขั้นตอน	กฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
1.	การจัดเก็บภาษี และการจัดหารายได้ภาครัฐ	- ประมวลรัษฎากร - พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ - พระราชบัญญัติศุลกากรฯ และพระราชบัญญัติอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้และภาษีอากร
2.	การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ
3.	การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน	- รัฐธรรมนูญ (มาตรา 140) - พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี - พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐฯ - พระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ - พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียนฯ และกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
4.	การตรวจเงินแผ่นดิน	- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ

เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของการคลังภาครัฐ จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561¹ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง เพื่อเสถียรภาพทางการคลังภาครัฐในทุกวงจรของการดำเนินการที่เกี่ยวกับการเงินการคลัง

เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก วันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2561, หน้า 1.

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้
และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง
และการบริหารหนี้สาธารณะ”²

ดังนั้น การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งรัฐธรรมนูญ³
ที่ต้องการให้หน่วยงานของรัฐรักษาวินัยการเงินการคลัง พร้อมทั้งให้มีพระราชบัญญัติเข้ามามี
วางกรอบทางกฎหมายในเรื่องวินัยการเงินการคลัง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งหมดของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ
พ.ศ. 2561 พบว่า ประกอบด้วย 5 หมวด 1 บทเฉพาะกาล รวม 87 มาตรา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดของ
แต่ละหมวดแล้วพบว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการ
ดำเนินการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังไว้ทั้งหมดนับตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ (ส่วนที่ 1 ของหมวดที่ 3)
การจัดทำงบประมาณ (ส่วนที่ 2 ของหมวดที่ 2) การใช้จ่ายเงินภาครัฐ (ส่วนที่ 2, 3, 5 และ 6 ของหมวดที่ 3)
การบริหารหนี้สาธารณะ (ส่วนที่ 4 ของหมวดที่ 3) การบริหารเงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียน
(ส่วนที่ 5) รวมถึงการตรวจสอบและการตรวจเงินแผ่นดิน (หมวดที่ 4 และ 5) โดยบทบัญญัติในแต่ละ
ภาคส่วนจะมีการบัญญัติให้เชื่อมโยงไปสู่กฎหมายที่เป็นการกำหนดรายละเอียดอีกฉบับหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น
มาตรา 48⁴ “การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่
กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ...” มาตรา 19⁵ “การเสนอ
กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ...”
หรือมาตรา 80 วรรคสอง⁶ “ในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ใน
พระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นต้น ดังนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงเป็น
กฎหมายที่รวมวงจรการดำเนินการทางการเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งแต่ก่อนนั้นมีความกระจัดกระจายให้มาอยู่ภายใต้
พระราชบัญญัติฉบับเดียว โดยเปิดช่องให้มีการบัญญัติรายละเอียดไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละเรื่อง
แต่ละขั้นตอน และแต่ละองค์กร

² มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

⁴ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

⁵ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

⁶ มาตรา 80 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561



ตารางที่ 2 : ตารางแสดงกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับวงจรทางการคลังภาครัฐหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ลำดับที่	ขั้นตอน	กฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
1.	การหารายได้เข้ารัฐ	- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้และการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ
2.	การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน	- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
3.	การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน	- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ เช่น พระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
4.	การตรวจเงินแผ่นดิน	- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

นับตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่เพียงแต่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายที่อยู่ในภารกิจของตนเพียงเท่านั้น หากต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ด้วย⁷

2. ทฤษฎีและหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการวิเคราะห์ ตั้งข้อสังเกต และให้ข้อเสนอแนะในครั้งนี้ จำต้องกล่าวถึงทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน โดยในบทความนี้จะได้กล่าวถึงทฤษฎีทางกฎหมาย 3 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และทฤษฎีความรับผิดชอบตามกฎหมายการคลัง

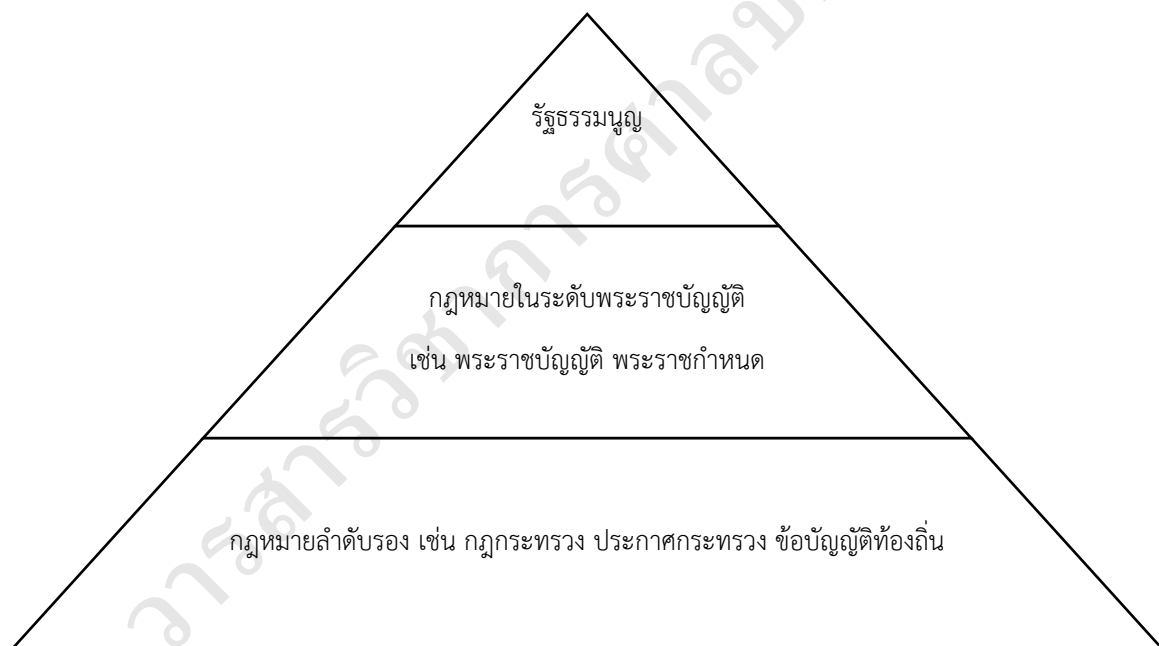
⁷ โปรตดู วิษณุ วารุณ, “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 22 ฉบับที่ 66 เดือนกันยายน-ธันวาคม 2563, หน้า 292.

2.1 ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นส่วนสำคัญของทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย⁸ ของนักคิดชาวออสเตรียนามว่า ฮันส์ เคลเซ่น (Hans Kelsen) และได้ถูกขยายความโดยลูกศิษย์ของเขานามว่า ออดอล์ฟ แมร์เคลอะ (Adolf Merkl) โดยมีหลักการสำคัญ คือ กฎหมายที่บังคับใช้ในสังคมหาได้มีลำดับที่เท่ากันไม่ หากแต่มีลำดับศักดิ์ที่ต่างต่างกัน โดยกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายลำดับที่สูงกว่า⁹ ปัจจุบันทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายได้รับการยอมรับและนำไปปรับใช้ในระบบกฎหมายของนานาอารยประเทศ รวมถึงประเทศไทย

ในระบบกฎหมายไทย ทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายได้มีการบังคับใช้กับเหล่ากฎหมายภายในประเทศ ทำให้กฎหมายในประเทศไทยมีการเรียงลำดับโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ตามมาด้วยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 : ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทย



⁸ Thomas Olechowski, “Legal Hierarchies in the Works of Hans Kelsen and Adolf Julius Merkl,” *Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity*, (May, 2018) : pp. 353-362, accessed March 14, 2022, แหล่งที่มา https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73037-0_9

⁹ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 64.



จากตารางข้างต้น กฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติจะต้องไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเช่นกัน เพราะเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า

ทั้งนี้ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้มีกฎหมายในลักษณะใหม่ที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” หรือชื่อในภาษาอังกฤษว่า “Organic Law” โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด 10 ฉบับ¹⁰ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน 6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน 8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ 10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย คำถามในทางกฎหมายที่ตามมา คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ในลำดับศักดิ์ที่เท่ากันกับพระราชบัญญัติทั่วไป หรือมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ

ในอดีตศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่า¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติทั่วไปในระบบกฎหมายไทยมีกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีศักดิ์และสถานะทางกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก พิจารณาจากชื่อของกฎหมายโดยในภาษาไทยใช้คำว่า “ประกอบรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกย่อมส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นถูกยกเลิกตามไปด้วย แต่พระราชบัญญัติโดยทั่วไปยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะพระราชบัญญัติทั่วไปไม่ได้เป็นพระราชบัญญัติ “ประกอบ” รัฐธรรมนูญ อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากชื่อในภาษาอังกฤษ คือ “Organic Act” ซึ่งคำว่า Organic นั้น

¹⁰ มาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1-2/2550 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-5/2550

หมายความว่า ที่เกี่ยวข้องกับอวัยวะ¹² เป็นคำคุณศัพท์ของคำว่า Organ ที่หมายความว่าอวัยวะ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเปรียบเสมือน “อวัยวะ” ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง พิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้กระบวนการในทางนิติบัญญัติสำหรับการร่าง การพิจารณา การตรา หรือการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีความแตกต่างกับกรณีของพระราชบัญญัติทั่วไป¹³ อย่างมีนัยสำคัญ เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอาจกระทำได้อีกแต่โดย 1) คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง หรือ 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁴ แต่ในกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น อาจถูกเสนอได้โดย 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน หรือ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ¹⁵ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติปกติ พบว่า การที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่าการเสนอพระราชบัญญัติปกติอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติปกติ ตามนัยแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม พิจารณาจากเนื้อหาของเหล่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะพบว่า เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะเกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรนิติบัญญัติ ศาล องค์กรอิสระ หรือกระบวนการสำคัญอันเป็นรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ เช่น วิธีพิจารณาคดีในศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งเนื้อหาเหล่านี้มีความใกล้ชิดและเป็นรายละเอียดของรัฐธรรมนูญเอง โดยเนื้อหาในลักษณะเหล่านี้จะไม่พบในพระราชบัญญัติทั่วไป¹⁶ ด้วยเหตุผล 3 ประการข้างต้น ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติ

¹² Longman Dictionary of Contemporary English, (2005), p. 1161.

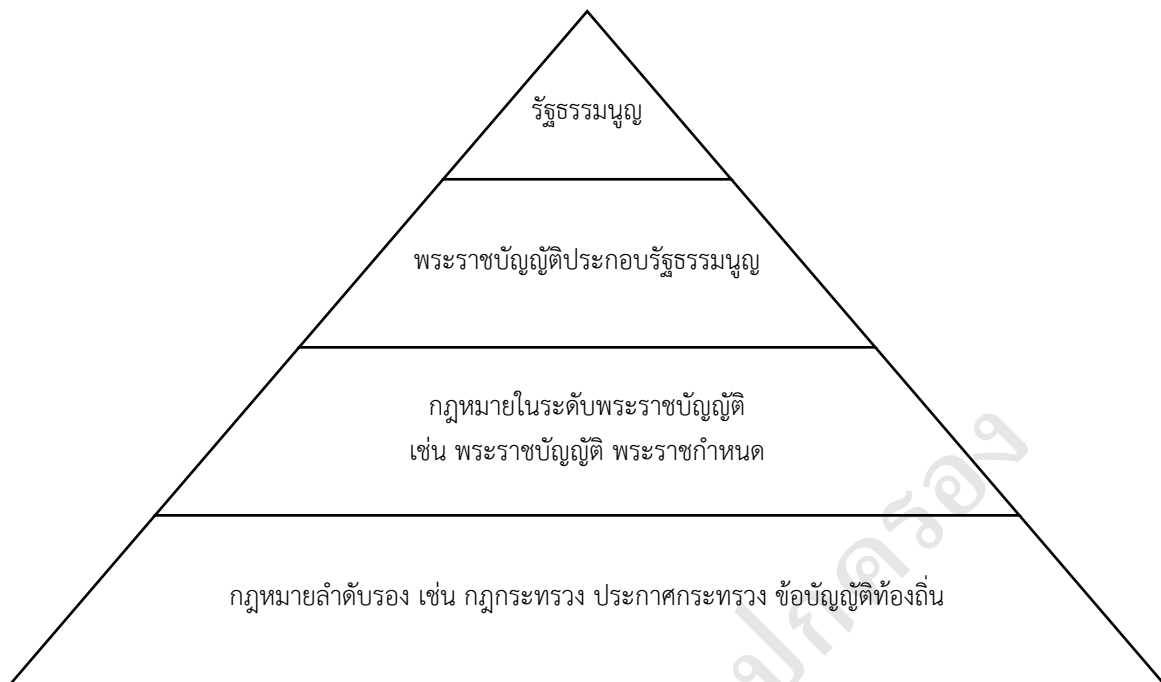
¹³ Michel Troper, “The Structure of the Legal system and the Emergence of the State,” the Straus Institute Working Paper No.06/2012, p. 14, accessed March 24, 2022, แหล่งที่มา <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03280485/document>

¹⁴ มาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹⁵ มาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

¹⁶ อภิวัฒน์ สุดสาว, “ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่าง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” กับ “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” จุลนิติ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2564, แหล่งที่มา https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/8think/think70.pdf, หน้า 101-106, สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565

แผนภาพที่ 2 : ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



ดังนั้น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงเป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องเคารพกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า นั่นคือ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยจะมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าไม่ได้

2.2 ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Le principe de légalité des actes administratifs) เป็นทฤษฎีพื้นฐาน และเป็นทฤษฎีที่ทำให้เกิดภารกิจและองค์กรต่าง ๆ ตามมาในระบบกฎหมายปกครอง กล่าวคือ ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจำต้องมีเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและในการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง เรียกว่า เครื่องมือของฝ่ายปกครอง ได้แก่ การออกกฎ (les actes réglementaires) การออกคำสั่ง (les décisions individuelles) หรือสัญญาทางปกครอง (les contrats administratifs) แต่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครองในรูปแบบใด การกระทำทางปกครองเหล่านั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง¹⁷

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 28, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 60.

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง¹⁸ คือ การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (Légalité) กล่าวคือ หากมีเอกสารทางกฎหมาย (textes législatifs) กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาออกคำสั่งหรือการออกกฎไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้นั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติ อาจทำให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามมาด้วยการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นเอง¹⁹ (recours hiérarchiques) หรือการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (recours contentieux) ได้แก่ ศาลปกครอง ซึ่งในระบบกฎหมายไทยได้ยืนยันหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ²⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง²¹ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง²²

ในส่วนของการกระทำของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐ ซึ่งโดยสภาพของการกระทำอาจมีความเฉพาะตัวที่แตกต่างไปจากการกระทำทางปกครองโดยทั่วไป เพราะการอนุมัติงบประมาณการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน มีลักษณะเฉพาะตัวของการกระทำเหล่านั้น กล่าวคือการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐในบางกรณีอาจไม่ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะไม่สามารถระบุตัวผู้รับคำสั่งได้ เช่น การอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล บางกรณีอาจไม่ถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยตรง แต่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง เช่น การจ่ายเงินเดือนข้าราชการในแต่ละเดือน บางกรณีอาจถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การอนุมัติค่าตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการ บางกรณีอาจถือเป็นกฎ เช่น การออกระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินภาครัฐ เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะถือเป็นการกระทำของรัฐในรูปแบบใดก็ตาม การกระทำของรัฐเหล่านั้นที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐก็ถือเป็นการกระทำที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกันกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองรูปแบบทั่วไปตามนัยของบทบัญญัติมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย²³ และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561²⁴

¹⁸ Jacqueline Morand-Deville, Droit administratif, (Paris Cedex : LGDJ, 2013), p. 235.

¹⁹ มาตรา L. 410-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณะและฝ่ายปกครอง

²⁰ มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

²² มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²³ มาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561



ในระบบกฎหมายการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่ถือเป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบสำหรับการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทย²⁵ การตรวจสอบในด้านการเงินการคลังของรัฐนั้นเป็นการตรวจสอบที่ถูกแยกออกมาจากการตรวจสอบการกระทำทางปกครองในรูปแบบปกติ โดยมีองค์กรศาลปกครองในรูปแบบพิเศษเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของการกระทำที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐ เรียกว่า องค์กรศาลทางการเงินการคลัง (les juridictions financières) ประกอบไปด้วย 3 องค์กรหลัก²⁶ ได้แก่ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres régionales des comptes หรือ CRTC) และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière หรือ CDBF) ทั้งนี้ แม้จะมีการแยกองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม องค์กรศาลทางการเงินการคลังยังคงเป็นศาลในระบบศาลปกครอง เพราะมีศาลปกครองสูงสุด (le Conseil d'Etat) ทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา²⁷ ในระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการเงินการคลัง

องค์กรศาลทางการเงินการคลังมีภารกิจหลักในการตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐ ได้แก่ การตรวจสอบการดำเนินงาน (contrôle de gestion) ว่าการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐมีความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลหรือไม่ การตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชี (contrôle des comptes du comptable public) ว่าพนักงานบัญชีของรัฐมีการปฏิบัติงานและใช้จ่ายเงินภาครัฐถูกต้องตามกฎหมายและหลักการบัญชีภาครัฐ (comptabilité publique) หรือไม่²⁸ และหากพบว่ามีกระทำความผิดอาจเป็นการกระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังภาครัฐตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการเงินการคลัง (Code des juridictions financières) ก็อาจมีการดำเนินการพิจารณาและวินิจัย

²⁵ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ประวัติศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดินไทย หนังสือที่ระลึกในโอกาสครบรอบ 100 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : โอเอส พรินติ้ง เฮาส์ จำกัด, 2558), หน้า 180; สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ลำดับเหตุการณ์สำคัญในงานตรวจเงินแผ่นดินไทย (พ.ศ. 2418-2558) หนังสือที่ระลึกในโอกาสครบรอบ 100 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : โอเอส พรินติ้ง เฮาส์ จำกัด, 2558), หน้า 43; สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, “มารู้จักกับ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ” กันเถอะ”, แหล่งที่มา <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2565

²⁶ ณัฐวุฒิ คล้ายขำ และนนทวัฒน์ สุวรรณ, “การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคฝรั่งเศส,” วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 เมษายน - มิถุนายน 2565 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 41.

²⁷ มาตรา L. 331-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง

²⁸ Cour des comptes, Rôle et activités : les quatre missions de la Cour, accessed March 25, 2022, แหล่งที่มา <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites>

ลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้²⁹ ตามมาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-15³⁰ โดยภารกิจหลังนี้เป็นภารกิจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (La Cour de Discipline Budgétaire et Financière หรือ CDBF) โดยเฉพาะ ทั้งนี้ การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสในระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในการตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นการตรวจสอบเฉพาะองค์กรในระดับชาติ ส่วนการตรวจสอบการเงินการคลังภาครัฐโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะเป็นการตรวจสอบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประเภทของการตรวจสอบทางการเงินก็มีความแตกต่างกัน แต่ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบองค์กรในระดับท้องถิ่นหรือองค์กรในระดับชาติ หากพบว่าการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ทั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจในการส่งเรื่องไปยังศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้³¹

ในระบบกฎหมายไทย การกระทำที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจส่งผลร้ายต่อผู้กระทำได้ในหลายทาง โดยอาจมีโทษทางอาญา เช่น มาตรา 153 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โทษทางแพ่ง เช่น การเรียกให้ชดใช้เงินคืนแก่รัฐในทางแพ่ง โดยอาจมีดอกเบี้ยและเบี้ยปรับสูงสุดแล้วแต่กรณี³² และโทษทางปกครอง เช่น มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ในส่วนของการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นที่ชัดเจนโดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน³³ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน³⁴ และหากพบว่าการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยลงโทษได้ ซึ่งโทษในกรณีมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนี้กฎหมายใช้คำว่า “โทษทางปกครอง”³⁵

²⁹ Jean Raynard et Jean-Yves Bertucci, Les juridictions financières, Que sais-je ?, (Paris : Presses Universitaires de France, 2003), p. 118.

³⁰ มาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-15 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

³¹ มาตรา L. 314-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

³² กรมบัญชีกลาง, คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, หน้า 24, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2565, แหล่งที่มา [https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/\(%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%9E\)%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89_.html?page_locale=th_TH](https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/(%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%9E)%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89_.html?page_locale=th_TH)

³³ มาตรา 80 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

³⁴ มาตรา 53 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

³⁵ มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

2.3 ทฤษฎีความรับผิดชอบตามกฎหมายการคลัง

เมื่อบุคคลมีการกระทำขึ้น การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความรับผิดในทางกฎหมายในหลายรูปแบบ เช่น ความรับผิดในทางอาญา (responsabilité pénale) ความรับผิดในทางแพ่ง (responsabilité civile) ความรับผิดทางวินัย (responsabilité disciplinaire) รวมถึงความรับผิดทางปกครอง (responsabilité administrative) ทั้งนี้ บุคคลอาจมีความรับผิดเพียงแค่รูปแบบเดียวจากการกระทำของเขา ยกตัวอย่างกรณีสมมติ เช่น นายดำเป็นเจ้าหน้าที่การเงินของหน่วยงานราชการได้เก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากประชาชนมา 20 บาท ซึ่งตามระเบียบขององค์กรมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องนำเงินส่งกองคลังภายในวันนั้น แต่นายดำลืมนำเงิน 20 บาทนั้นส่งกองคลัง โดยไม่ได้มีเจตนาทุจริตใด ๆ และเงินก็ยังยังคงอยู่บนโต๊ะของนายดำ และวันต่อมาเมื่อนายดำนึกขึ้นได้จึงได้รับนำเงินส่งกองคลังทันที เช่นนี้นายดำอาจมีความรับผิดทางวินัยในกรณีนี้โดยไม่ได้มีความรับผิดในทางอาญา เพราะไม่มีเจตนา ไม่ต้องรับผิดในทางปกครอง เพราะหน่วยงานไม่ได้รับความเสียหาย เป็นต้น

แต่ในบางกรณี บุคคลหนึ่งคนอาจมีความรับผิดหลายสถานจากการกระทำเพียงครั้งเดียว ยกตัวอย่างกรณีสมมติ เช่น นายดำเป็นเจ้าหน้าที่การเงินของหน่วยงานราชการได้เก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากประชาชนมา 20 บาท ซึ่งตามระเบียบขององค์กรมีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องนำเงินส่งกองคลังภายในวันนั้น แต่นายดำไม่ได้นำเงินส่งกองคลัง และนำเงิน 20 บาทนั้นไปซื้อหมูปิ้งโดยทุจริต เช่นนี้การกระทำเพียงครั้งเดียวของนายดำทำให้นายดำมีความรับผิดทางอาญา เพราะทุจริตเบียดบังเงินของทางราชการ มีความรับผิดทางแพ่งและพาณิชย์ เพราะต้องนำเงิน 20 บาทนั้นมาคืนรัฐ และมีความรับผิดทางปกครอง โดยอาจถูกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยลงโทษได้

การที่บุคคลคนเดียวอาจมีความรับผิดหลายสถานจากการกระทำเพียงครั้งเดียวของตนนั้น เคยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า ความรับผิดแต่ละประเภทรูปแบบนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกระทำหนึ่งอาจไม่ถือว่ามีความรับผิดตามกฎหมายประเภทหนึ่ง แต่อาจมีความรับผิดตามกฎหมายอีกประเภทหนึ่งได้ โดยมีข้อความตอนหนึ่งในคำพิพากษาที่น่าสนใจ คือ “โดยที่กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา โดยโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง ... การที่ศาลฎีกาได้พิพากษายกฟ้องนั้น ... กรณีจึงมิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ... กรณีดังกล่าว (การยกฟ้องของศาลฎีกา) จึงมิได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ (คำสั่งลงโทษทางวินัย) เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ... ”³⁶ ดังนั้น การกระทำผิดของเจ้าหน้าที่เพียงครั้งเดียวก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดในทางกฎหมายหลายประเภทได้

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 755/2561, หน้า 17-18.

ตามหลักนิติรัฐ การคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (sécurité juridique) ถือเป็นหลักการสำคัญที่เรียกร้องให้รัฐมีความชัดเจนในการออกกฎหมาย การสั่งการโดยเฉพาะการสั่งการที่อาจเป็นผลร้ายต่อประชาชน รวมถึงการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ หลักความคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะนั้นจึงก่อให้เกิดหลักการทั่วไปของกฎหมายต่าง ๆ ตามมา เช่น “หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมายที่ชัดเจน” (nullum crimen, nulla poena sine lege certa)³⁷ “หลักการกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง” (le principe de non-retroactivité des lois) ดังนั้น ไม่ว่าความรับผิดในทางอาญาก็ดี หรือในทางปกครองก็ดี ก็จำต้องเคารพต่อหลักการนี้ ในอดีตศาลปกครองสูงสุดของไทยเคยวางแนวคำวินิจฉัยประเด็น “หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษในกรณีการออกกฎหมาย” ไว้ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 64-79/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 355/2551 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 772/2555 ซึ่งข้อความตอนหนึ่งที่วางแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองไว้ว่า “... พิเคราะห์แล้ว เห็นว่าเมื่อประกาศมหาวิทยาลัย ... เรื่อง หลักเกณฑ์การพัฒนาพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2545 ... ดังกล่าวนี้อาจเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัย การออกประกาศดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้หลักการบังคับใช้กฎหมายนั้น รัฐจะกระทำการได้ก็ต่อเมื่อได้ประกาศให้บุคคลรับทราบถึงเนื้อหาของกฎหมายเพื่อที่ผู้อยู่ในบังคับจะได้ควบคุมการกระทำของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายเช่นนั้น และรัฐไม่อาจใช้อำนาจเพิ่มเติมให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลเกินกว่าผลทางกฎหมายที่มีอยู่ในขณะกระทำการได้ จากหลักการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งตามที่กล่าวมา จึงแสดงให้เห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการบริหารพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์โดยการออกประกาศ ... แต่การออกประกาศดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับให้มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้”³⁸ เห็นได้ว่า เนื้อความของคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 772/2555 มีความชัดเจนและยืนยันว่าหลักกฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังให้เป็นผลร้ายนั้นใช้กับกรณีของการออกกฎหมายด้วย เพราะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

ในส่วนของความรับผิดตามกฎหมายการคลังของระบบกฎหมายฝรั่งเศส ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความรับผิดตามกฎหมายการคลัง หากมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางการคลังของรัฐ โดยอาจแบ่งประเภทย่อยได้³⁹ ดังต่อไปนี้

ความรับผิดของข้าราชการจากการกระทำทางการคลังที่ไม่มีอำนาจ (gestion de fait) คือ กระบวนการพิจารณาและตัดสินใจของศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคในกรณีที่บุคคลได้ดำเนินการแทนพนักงานบัญชีของรัฐโดยไม่มีอำนาจ โดยศาลอาจมีการตัดสินให้มีการกระทำทางบัญชีให้ถูกต้อง (rétablir les formes comptables) และ/หรืออาจมีการลงโทษปรับ (amende) แก่ผู้กระทำความผิด⁴⁰

³⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 190.

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 772/2555

³⁹ Nicolas Groper, Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier, (Paris Cedex : Dalloz, 2009), pp. 14-15.

⁴⁰ Loïc Philip, Finances Publiques Dictionnaire encyclopédique, 2 édition, (Paris : Economica, 2017), pp. 515-516.



ความรับผิดชอบส่วนตัวและเป็นตัวเงินของพนักงานบัญชีของรัฐ (*responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*) คือ⁴¹ กระบวนการพิจารณาและตัดสินคดีในกรณีที่บัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐพบความขาดหาย (*manquement*) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค กล่าวคือ เมื่อบัญชีมีความขาดหาย พนักงานบัญชีของรัฐต้องรับผิดชอบในจำนวนที่หายไปนั้น

กิลเบิร์ต เดอโว (Gilbert Devaux) อดีตข้าราชการทางการคลังระดับสูงของกระทรวงการคลังฝรั่งเศส และอาจารย์แห่งโรงเรียนนักบริหารระดับสูง (*l'Ecole Nationale d'Administration* หรือ ENA) เคยให้คำนิยามของความรับผิดชอบส่วนตัวและเป็นตัวเงินของพนักงานบัญชีของรัฐไว้ในหนังสือ “การบัญชีภาครัฐ ในปี ค.ศ. 1957” ไว้อย่างเข้าใจได้ง่ายว่า “หลักการนั้นง่ายมาก คือ ทุกครั้งที่พนักงานบัญชีของรัฐดำเนินการที่ผิดปกติ ไม่ว่าจะด้วยความริเริ่มของเขาเอง หรือไม่ว่าจะเป็นการสั่งจ่ายโดยบุคคลอื่น เขาต้องชดใช้ (*rembourser*) จำนวนเงินที่หน่วยงานของรัฐต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากความผิดปกตินั้น”⁴²

ความรับผิดชอบของผู้ดำเนินการภาครัฐต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (*responsabilité des gestionnaires publics en droit public financier mis en oeuvre par la Cour de discipline budgétaire et financière*) คือ ความรับผิดชอบแบบพิเศษ (*sui generis*) ของระบบกฎหมายฝรั่งเศส เป็นการพิจารณาและตัดสินคดีในกรณีที่มีการดำเนินการที่ผิดพลาดทางการคลัง (*fautes de gestion*) ปัจจุบันการกระทำที่อาจถูกเสนอเรื่องมายังศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้นั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-15 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส หากพบว่าการกระทำผิด ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะทำการพิจารณาและตัดสินคดีโดยบังคับโทษ 2 รูปแบบ ได้แก่ โทษปรับ (*les amendes*) และโทษเปิดเผยคำวินิจฉัยในราชกิจจานุเบกษา (*la publication au Journal officiel*)⁴³

⁴¹ *Ibid.*, p. 764; Nicolas Groper, *op.cit.*, p. 14.

⁴² G. Devaux, *La comptabilité publique*, PUF, 1957, อ้างจาก Loïc Philip, *Finances Publiques Dictionnaire encyclopédique*, 2 édition, (Paris : Economica, 2017), p. 764.

⁴³ Nicolas Groper, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, (Paris Cedex : Dalloz, 2009), pp. 56-57, 386-387 et 392.

มาตรา L. 313-15 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง; คำว่า “การเปิดเผยคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา” ผู้เขียนแปลอย่างตรงตัวจากคำว่า “la publication de l'arrêt dans le Journal Officiel” ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงโทษประเภทหนึ่งที่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจสั่งการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดในคดี การเปิดเผยคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษาจะทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทราบถึงการกระทำที่อาจถูกพิพากษาลงโทษโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการใช้จ่ายเงินภาครัฐที่ถูกต้อง

ในระบบกฎหมายไทย เมื่อสืบค้นจากบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน พบว่า การกระทำความผิดหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐ อาจก่อให้เกิดความรับผิดในทางกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ความรับผิด ได้แก่ ความรับผิดในทางอาญา ความรับผิดในทางแพ่ง ความรับผิดในทางวินัยข้าราชการ ความรับผิดในทางการเมือง และความรับผิดในทางวินัยการเงินการคลังของรัฐ

1) ความรับผิดในทางอาญา คือ กรณีที่การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา และทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจต้องได้รับโทษในทางอาญา เช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานเบียดบังทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการตัดสิน คือ องค์การศาลยุติธรรม

2) ความรับผิดในทางแพ่ง คือ กรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้รัฐเกิดความเสียหายทางการเงินหรือการคลังต่อภาครัฐ และทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจำต้องดำเนินการเพื่อเยียวยาความเสียหายในทางแพ่งแก่รัฐ เช่น การกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3) ความรับผิดในทางวินัย คือ กรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่เข้าข่ายเป็นการกระทำที่เป็นความผิดวินัยข้าราชการ และทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องได้รับโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ/หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่ระบุถึงโทษทางวินัยของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ

4) ความรับผิดในทางการเมือง คือ การที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง เช่น การถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือลาออกจากตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น และ

5) ความรับผิดในทางวินัยการเงินการคลังของรัฐ คือ การที่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการได้กระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และได้มีการเสนอเรื่องโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และทำให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการผู้นั้นอาจได้รับโทษทางปกครอง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง⁴⁴

⁴⁴ มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561



ตารางที่ 3 : ตารางแสดงประเภทความรับผิดและโทษในทางกฎหมาย

ลำดับที่	ความรับผิด	โทษ	กฎหมายหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้อง	องค์กรตัดสิน
1.	ความรับผิดทางอาญา	- ประหารชีวิต - จำคุก - กักขัง - ปรับ - ริบทรัพย์สิน	- ประมวลกฎหมายอาญา	- ศาลยุติธรรม
2.	ความรับผิดทางแพ่ง	- การชดเชยค่าเสียหาย - เบี้ยปรับ - ดอกเบี้ย	- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ - พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	- หน่วยงานราชการต้นสังกัด - กระทรวงการคลัง - องค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจ
3.	ความรับผิดทางวินัย	- ภาคทัณฑ์ - ตัดเงินเดือน - ลดเงินเดือน - ปลดออก - ไล่ออก	- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	- หน่วยงานราชการต้นสังกัด
4.	ความรับผิดทางการเมือง	- ลาออกจากตำแหน่ง - ถอดถอนออกจากตำแหน่ง	- รัฐธรรมนูญและ/หรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ	
5.	ความรับผิดทางวินัยการเงินการคลังของรัฐ	- ภาคทัณฑ์ - ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน - ปรับทางปกครอง	- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 - พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนของความรับผิดในกรณีที่มีการกระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเกิดขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน หากเป็นการกระทำความผิดในลักษณะนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ

พุทธศักราช 2550 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะมีชื่อว่า “วินัยทางงบประมาณและการคลัง”⁴⁵

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจ⁴⁶ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁴⁷ โดยรายละเอียดของการเสนอเรื่องต้องเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 หมวด 3 การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อลงโทษทางปกครอง

เมื่อเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ถูกเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีการดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 นับตั้งแต่การพิจารณารับเรื่อง การรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การรับฟังพยานหลักฐานและการจัดทำรายงาน การพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง รวมถึงการบังคับตามคำวินิจฉัย⁴⁸ โดยองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาสั่งลงโทษทางปกครองเมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังนั้น คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น ความรับผิดชอบวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงถือเป็นอีกประเภทความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดและผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยมีองค์กรในการเสนอเรื่อง คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรในการพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุเนื้อหา รายละเอียด รวมถึงขั้นตอนเพื่อให้

⁴⁵ โปรตดู อานันท์ กระบวนศรี, “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยการเงินการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลัง” (ตอนที่ 1)”, วารสารกฎหมายปกครอง Digital Edition, คณะกรรมการกฤษฎีกา ปีที่ 34 ตอนที่ 1, หน้า 184; สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2565, แหล่งที่มา https://www.krisdika.go.th/data/outsitedata16/file/magazine_no.34-1.pdf

⁴⁶ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁴⁷ มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁴⁸ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562

การเงินการคลังภาครัฐในหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงินภาครัฐ การบริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเนื้อหาแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ 3 ประการ ได้แก่ ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของพระราชบัญญัตินี้ ความหมายของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” และความไม่ชัดเจนของฐานความผิดและโทษ โดยจะได้ขยายความพร้อมให้ข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นลำดับศักดิ์ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ตามที่ได้อธิบายไปในหัวข้อ 2.4 ว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีลำดับศักดิ์ คือ “พระราชบัญญัติ” ดังนั้น พระราชบัญญัติจึงไม่อาจมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพราะเป็นกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า และหากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ต้องการที่จะให้ระบุรายละเอียดของกฎหมาย จำต้องระบุรายละเอียดไว้ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่เท่ากันหรือต่ำกว่า ตามทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาบทบัญญัติในหมวดที่ 5 มาตรา 80 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่บัญญัติว่า “... ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” จากบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ พบว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีเจตนารมณ์ที่จะให้รายละเอียดต่าง ๆ ของการตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นภารกิจในการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งในประเด็นการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายไว้ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่ได้มีความผิดปกติแต่อย่างใด แต่บทบัญญัตินี้มีความไม่ปกติในประเด็นลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

เป็นจุดที่ต้องตั้งข้อสังเกต คือ ถ้อยคำของบทบัญญัติที่ว่า “... ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นโดยไม่ต้องตีความว่าการตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แม้จะมีชื่อว่าพระราชบัญญัติเหมือนกัน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติ เพราะเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ล้วนเป็นรายละเอียดที่เป็นส่วนขยายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยหากพิจารณาจากชื่อในภาษาอังกฤษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ “organic law” คำว่า “organic” เป็นคำคุณศัพท์ของคำนามว่า “organ” ที่หมายความว่าอวัยวะ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นอวัยวะส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในหัวข้อ 2.1

การที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้การตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เพราะเป็นการระบุนรายละเอียดของกฎหมายไว้ในกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า เปรียบดังพระราชบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดของกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งโดยทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมายจะต้องเรียงลำดับความสำคัญของกฎหมายจากยอดของพีระมิดสู่ฐานของพีระมิด มิใช่จากฐานสู่ยอดของพีระมิด ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ควรได้รับการแก้ไขโดยผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขในประเด็นนี้ ซึ่งอาจกระทำได้ใน 2 วิธี ดังต่อไปนี้

- แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 130 โดยบัญญัติให้มี “... (11) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” เพิ่มเติม วิธีการนี้จะทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ด้วย เพราะจะทำให้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ มีลำดับศักดิ์ที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือ

- แก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยการตัดบทบัญญัติในหมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดินออก เพราะในหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐอยู่แล้ว โดยวิธีการนี้จะทำให้ไม่ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อีกทั้งยังทำให้เกิดความชัดเจนในประเด็นลำดับศักดิ์ของกฎหมายอีกด้วย

3.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นความหมายและขอบเขตของ “วินัยการเงินการคลัง”

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.1 ว่า พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่เชื่อมโยงการดำเนินการทางการคลังภาครัฐไว้ทั้งระบบ ซึ่งส่งผลดีตามมา คือ ความชัดเจนของขั้นตอน ความเป็นระบบที่มากขึ้น และความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติและผู้ตรวจสอบทางการคลังที่จะมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ซึ่งโดยภาพรวมจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐเคารพวินัยการเงินการคลังมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ทั้งฉบับจะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้นิยามของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” กฎหมายฉบับนี้มีคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ทั้งหมด 10 คำ แม้กระทั่งชื่อของพระราชบัญญัติเอง แต่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้นิยามของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่ต้องตั้งไว้ในบทความนี้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าวินัยการเงินการคลังของรัฐคืออะไร แต่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรักษา



วินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด ดังที่ปรากฏในมาตรา 6 มาตรา 23 และในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ อีกทั้งยังบัญญัติให้มีการตรวจสอบโดยกระบวนการตรวจเงินแผ่นดินในมาตรา 80 อีกด้วย

การที่ไม่มีนิยามของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” ย่อมก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน⁴⁹ ว่าในขั้นตอนใดที่ต้องเคารพกฎหมายฉบับนี้ อาจเกิดข้อถกเถียงในทางปฏิบัติว่า การตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หมายความว่าถึงเฉพาะหมวด 3 ที่มีชื่อว่า “วินัยการเงินการคลัง” หรือหมายความว่ารวมถึงบทบัญญัติทุกมาตราของพระราชบัญญัตินี้ ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติแห่งมาตรา 9 ความเป็นว่า “คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด ...” และความในวรรคท้ายที่ว่า “คณะรัฐมนตรีต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” ในกรณีตามมาตรา 9 นี้ อยู่ในหมวด 2 เรื่องนโยบายการเงินการคลัง ไม่ได้อยู่ในหมวด 3 เรื่องวินัยการเงินการคลัง คำถาม คือ ในการออกหรือเสนอนโยบายต่าง ๆ ต่อรัฐสภาหรือต่อประชาชน คณะรัฐมนตรีนั้นต้องเคารพกฎหมายวินัยการเงินการคลังหรือไม่ ? และหากคณะรัฐมนตรีเสนอนโยบายที่ไม่เคารพวินัยการเงินการคลังของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ ?

หรือในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน หากในช่วงหาเสียงเลือกตั้งรัฐบาลได้เสนอนโยบายขนาดใหญ่แก่ประชาชนไว้ เช่น การสร้างรถไฟฟ้าทุกจังหวัดภายในปีแรกของการเป็นรัฐบาล ทำให้ในขั้นจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีการจัดสรรงบประมาณแก่กระทรวงที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเกินกว่าปกติ และมีลักษณะเป็นประชานิยมอย่างชัดเจน ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ เช่นนี้จะถือว่าจะเป็นการกระทำผิดพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่เป็นการดำเนินการตามการหาเสียงที่รัฐบาลเคยให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนไว้ และการจัดสรรงบประมาณก็ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ถูกต้องทั้งหมด

แม้กระทั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถเป็นผู้กระทำผิดพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐเองได้หรือไม่ ? เพราะในบทบัญญัติมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 บัญญัติให้ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ... ตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามมาตรา 70 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ...”⁵⁰ คำถามที่เกิดขึ้นคือ หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบบัญชีเกินกว่า 180 วัน เช่นนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรจะต้องเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ลงโทษตนเองด้วยหรือไม่ ?

⁴⁹ สุปรียา แก้วละเอียต, กฎหมายการคลัง ภาควิชาประมาณการแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563), หน้า 394.

⁵⁰ มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ที่อาจถูกเสนอให้ลงโทษตามกฎหมายได้ ควรจะมีความหมายเฉพาะ “ขั้นตอนการใช้จ่ายเงินภาครัฐ” (exécution du budget) เท่านั้น ไม่ควรรวมถึงขั้นตอนการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงบประมาณ และขั้นตอนการตรวจสอบ เพราะการเข้าไปควบคุมตรวจสอบขั้นตอนเหล่านั้นจะก่อให้เกิดคำถามในทางกฎหมายต่าง ๆ ตามมา ดังได้อธิบายและยกตัวอย่างไปแล้วข้างต้น

อีกทั้งการใช้คำว่า “อย่างเคร่งครัด” ในบริบทที่บังคับให้หน่วยงานของรัฐต้อง “รักษาวินัยอย่างเคร่งครัด” นั้น ย่อมทำให้เกิดคำถามและความไม่ชัดเจนในทางกฎหมายตามมามากมาย เช่น การตีความคำว่าเคร่งครัด เพราะความเคร่งครัดของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน การปรับใช้กฎหมายในการลงโทษ กล่าวคือ การสั่งลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ จะต้องลงโทษเฉพาะผู้ไม่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเท่านั้นหรือไม่ หรือเพียงแค่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็เพียงพอสำหรับการพิจารณาเสนอเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้เขียนเห็นว่า การใช้คำว่า “อย่างเคร่งครัด” เป็นการใช้คำศัพท์ที่มีลักษณะเป็นอัตวิสัย (subjective) ซึ่งไม่ควรนำมาใช้ในการบัญญัติกฎหมาย เพราะกฎหมายควรเป็นข้อความที่เป็นภววิสัย (objective) เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีความเข้าใจได้สำหรับบุคคลทั่วไป

เพื่อความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ โดยการเพิ่มคำนิยาม “วินัยการเงินการคลัง” ไว้ในมาตรา 4 รวมถึงกำหนดขอบเขตของ “วินัยการเงินการคลัง” ด้วยว่าหมายถึงช่วงใดของวงจรทางการคลังภาครัฐ ถ้ามีการกำหนดนิยามที่ชัดเจน รวมถึงให้ขอบเขตของวินัยการเงินการคลังย่อมจะก่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมถึงการตรวจสอบที่ชัดเจนตามมา และผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการตัดคำว่า “เคร่งครัด” ออกจากพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด เพื่อความชัดเจนในการตีความกฎหมาย

3.3 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในประเด็นความไม่ชัดเจนของโทษ

การที่รัฐธรรมนูญออกแบบให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สอดคล้องกับทฤษฎีความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ที่ว่า การกระทำทางปกครองของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบ และสอดคล้องกับทฤษฎีความรับผิดชอบตามกฎหมายการคลังที่ให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ โดยมาตรา 242 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ออกแบบให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว⁵¹

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 นอกจากจะเป็นพระราชบัญญัติที่วางกรอบและหลักเกณฑ์การดำเนินการเกี่ยวกับการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังเป็นกฎหมาย

⁵¹ มาตรา 242 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ที่มีสภาพบังคับเป็นโทษต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน (sanction répressive) อีกด้วย กล่าวคือ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้อาจได้รับโทษตามกฎหมายที่มีสภาพร้ายแรงตามมา

โทษในทางกฎหมายนั้น สำหรับการรักษาวินัยการเงินการคลังนั้นมิใช่โทษทางอาญา มิใช่โทษทางแพ่ง และมีโทษทางวินัย หากแต่เป็น “โทษทางปกครอง” โดยมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้มี 3 สถาน ได้แก่ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ 3) ปรับทางปกครอง ทั้งนี้ ในส่วนของโทษปรับทางปกครองนั้นจะลงโทษเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษไม่ได้⁵² ที่น่าสนใจเกี่ยวกับโทษทางปกครองในกรณีการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ นั้น คือ การที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ไม่ได้กำหนดโทษของการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ไว้ หากแต่เป็นบทบัญญัติมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และการบัญญัติฐานและโทษไว้โดยแยกมาตรา ซึ่งการกำหนดโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ นี้ ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน 3 กรณี ดังต่อไปนี้

3.3.1 ความไม่ชัดเจนในความรุนแรงของโทษ

ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีโทษทางปกครองทั้งหมด 3 สถาน ได้แก่ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และ 3) ปรับทางปกครอง การกำหนดโทษในลักษณะนี้ก่อให้เกิดคำถามในทางปฏิบัติตามมาเกี่ยวกับประเด็นความรุนแรงของโทษ

ในบางกรณีการลงโทษปรับทางปกครองอาจรุนแรงกว่าโทษประเภทอื่น เพราะส่งผลต่อตัวเงินของผู้กระทำความผิดเอง แต่ในบางกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ มีประชาชนนับหน้าถือตาในสังคม การถูกลงโทษปรับทางปกครองที่เป็นโทษทางตัวเงินนั้น อาจไม่ได้ส่งผลต่อผู้กระทำความผิดรายนั้นก็ได้อีก แต่อาจเป็นโทษตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนที่อาจส่งผลต่อผู้กระทำความผิดรายนั้น เพราะการถูกตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้นส่งผลต่อฐานเสียงสำหรับการเลือกตั้งในครั้งหน้า หรืออาจทำให้เกิดความไม่พอใจของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งอาจมีผลในลักษณะอื่นที่รุนแรงกว่าตามมาก็เป็นไปได้

เพื่อหาลำดับความรุนแรงของโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จำต้องเทียบเคียงกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษโดยผู้เขียนได้ทำการเปรียบเทียบกับกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ มาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

⁵² มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่กำหนดว่า โทษทางอาญา ประกอบด้วย (1) ประหารชีวิต (2) จำคุก (3) กักขัง (4) ปรับ และ (5) ริบทรัพย์สิน พบว่า ลำดับความรุนแรงของโทษมีการเรียงลำดับจากอนุมาตรา 1 ไปยังอนุมาตรา 5 (บนลงล่าง) กล่าวคือ โทษประหารชีวิตรุนแรงมากที่สุด และโทษริบทรัพย์สินมีความรุนแรงต่ำที่สุด ดังนั้น หากใช้วิธีคิดเช่นเดียวกันนี้ กับกรณีของโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะทำให้โทษภาคทัณฑ์เป็นโทษทางปกครองที่มีสภาพรุนแรงที่สุด โทษดำเนินโดยเปิดเผยสู่สาธารณชนเป็นโทษที่รุนแรงลำดับที่สอง และโทษปรับทางปกครองเป็นโทษที่รุนแรงน้อยที่สุด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายคงไม่น่าจะต้องการให้เป็นไปในลักษณะนี้ เพราะเมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงแล้วนั้น พบว่าโทษปรับย่อมจะต้องรุนแรงกว่าโทษภาคทัณฑ์แน่นอน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พบว่า อันดับความรุนแรงของโทษเป็นการเรียงลำดับจากอนุมาตรา 5 ไปยังอนุมาตรา 1 (ล่างขึ้นบน) กล่าวคือ โทษไล่ออกถือเป็นโทษทางวินัยที่มีความรุนแรงที่สุด และโทษภาคทัณฑ์เป็นโทษทางวินัยที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ดังนั้น หากใช้วิธีคิดเช่นเดียวกันนี้กับกรณีของโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะทำให้โทษปรับทางปกครองเป็นโทษที่มีความรุนแรงมากที่สุด โทษดำเนินโดยเปิดเผยสู่สาธารณชนเป็นโทษที่รุนแรงลำดับที่สอง และโทษภาคทัณฑ์เป็นโทษที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ซึ่งผู้เขียนเห็นไปในแนวทางนี้มากกว่าแนวทางแรก แม้อาจจะเกิดกรณีบางกรณีที่หากลงโทษดำเนินจะมีผลรุนแรงมากกว่าโทษปรับ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจในการสั่งลงโทษให้มีความเหมาะสมกับกรณีได้ตามกฎหมาย

3.3.2 ความไม่ชัดเจนในประเด็นการลงโทษ

นอกจากความไม่ชัดเจนในประเด็นความรุนแรงของโทษในหัวข้อ 3.3.1 ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับโทษที่ตามมาอีกประเด็น คือ ความไม่ชัดเจนในประเด็นการลงโทษ กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดหลายสถานพร้อมกัน สำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียวได้หรือไม่ ? หรือจะต้องวินิจฉัยลงโทษสถานเดียวเท่านั้น ?

เนื่องด้วยกฎหมายไม่ได้เขียนระบุไว้ ในประเด็นนี้ผู้เขียนจึงอธิบายโดยยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับ การลงโทษโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส การลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย และการลงโทษทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย

โทษที่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสอาจพิพากษาตัดสินแก่ผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 สถาน

ได้แก่ 1) โทษปรับ⁵³ และ 2) การเปิดเผยคำพิพากษาในรัฐกิจจานุเบกษา⁵⁴ โดยสามารถพิพากษาลงโทษได้ทั้ง 2 สถานในความผิดกรณีเดียว ในทางปฏิบัติ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสจะพิพากษาลงโทษทั้ง 2 สถานไว้ในคำพิพากษา เมื่อพิจารณาจากรายงานการดำเนินงานประจำปี (Rapport d'activité) ประจำปี ค.ศ. 2021⁵⁵ พบว่า ตลอดปี ค.ศ. 2020 ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสได้ตัดสินคดีไปทั้งหมด 7 คดี โดย 6 ใน 7 คดีนั้นมีการลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด และทั้ง 7 คดีนั้นศาลได้ตัดสินให้มีการเปิดเผยคำพิพากษาในรัฐกิจจานุเบกษาดังนั้น ในกรณีของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสนั้น การลงโทษ 2 สถานสามารถกระทำได้ เพราะมีกฎหมายให้อำนาจ

ในกรณีของโทษทางอาญาที่บังคับใช้ในระบบกฎหมายไทย ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการตัดสินคดีและลงโทษจำเลยผู้กระทำความผิดได้มากกว่า 1 สถาน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ยกตัวอย่างเช่น ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁵⁶ ดังนั้น ในกรณีของโทษทางอาญาเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาโทษได้อย่างชัดเจนว่าจะลงโทษสถานเดียวก็ได้ หรือจะลงโทษหลายสถานก็ได้

ในส่วนของการลงโทษทางวินัยข้าราชการของไทย หัวหน้าส่วนราชการอาจพิจารณาลงโทษได้ โดยโทษทางวินัยข้าราชการนั้นมีทั้งหมด 5 สถาน ดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.3.1 อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาวินัยลงโทษนั้นได้มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษเอาไว้ ชื่อว่า กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

เมื่อพิจารณาข้อ 11 (2) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดว่า “(2) ในกรณีที่เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ...”⁵⁷ คำว่า “หรือ” ในมาตรานี้แสดงให้เห็นว่าในการกระทำความผิดวินัย

⁵³ มาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

⁵⁴ มาตรา L. 313-15 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

⁵⁵ Cour de discipline budgétaire et financier, Rapport d'activité 2021, pp. 14, 38, 43, 46, 48, 52, 56 et 63, accessed March 20, 2022, แหล่งที่มา <https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-04/20210318-rapport-activite-CDBF-2021.pdf>

⁵⁶ มาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

⁵⁷ ข้อ 11 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556



ข้าราชการ แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะบัญญัติว่าโทษทางวินัยมีทั้งหมด 5 สถาน แต่การจะลงโทษข้าราชการคนหนึ่งจากการกระทำความผิดวันนั้นจะต้องลงโทษเพียงสถานเดียวเท่านั้น

ตารางที่ 4 : ตารางเปรียบเทียบประเภทของโทษและความเป็นไปได้ในการสั่งลงโทษ ระหว่างโทษของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของฝรั่งเศส โทษทางอาญาของประเทศไทย และโทษทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย

ลำดับที่	กรณี	ประเภทของโทษ	อำนาจในการลงโทษสำหรับการกระทำความผิดกรณีเดียว
1.	โทษต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย	2 สถาน - ปรับ - การเปิดเผยคำพิพากษาตามวิธีการที่ศาลกำหนด	สามารถลงโทษ 2 สถาน
2.	โทษทางอาญาของประเทศไทย	5 สถาน - ประหารชีวิต - จำคุก - กักขัง - ปรับ - ริบทรัพย์สิน	สามารถลงโทษได้มากกว่า 1 สถาน
3.	โทษทางวินัยข้าราชการของประเทศไทย	5 สถาน - ภาคทัณฑ์ - ตัดเงินเดือน - ลดเงินเดือน - ปลดออกจากราชการ - ไล่ออกจากราชการ	ลงโทษได้เพียง 1 สถาน

ในปัจจุบัน โทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมีทั้งหมด 3 สถาน แต่ยังไม่พบรายละเอียดสำหรับอำนาจในการลงโทษว่าสามารถลงโทษได้หลายสถานสำหรับการกระทำความผิดกรณีเดียวหรือไม่ ? ดังนั้น เพื่อหาทางออกในการบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในเบื้องต้นผู้เขียนเห็นว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกกฎหรือระเบียบสำหรับกรณีนี้ อาจกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดโทษไว้ในกฎหมายลำดับรอง โดยอาจออกมาในรูปแบบของระเบียบที่เปิดเผยสู่สาธารณชนเพื่อบังคับใช้ไปพลางก่อน อีกทั้งการออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีการ

วินิจฉัยโทษนั้นก็เคยถูกปรับใช้แล้วในระบบกฎหมายไทย เช่น กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 หรือแม้กระทั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในอดีตก็เคยออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่กำหนดชั้นของโทษปรับทางปกครอง รวมถึงประเภทความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังอย่างชัดเจน ผู้เขียนเห็นว่าการมีระเบียบเฉพาะออกมาเพื่อกำหนดการลงโทษ อัตราของโทษ รวมถึงประเภทของความผิด อาจช่วยให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการพิจารณาวินิจฉัยและสั่งลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในระยะยาว ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ โดยระบุให้ชัดเจนในกฎหมายว่า ถ้าเป็นการไม่ดำเนินการของผู้รับตรวจตามมาตรา 95 ผู้รับตรวจอาจได้รับโทษสถานใด หรือถ้าเป็นกรณีของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 97 เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจได้รับโทษสถานใด ซึ่งจะเป็นการทำให้เกิดความชัดเจนไม่แต่เพียงข้าราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ยังรวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่จะสามารถทราบถึงโทษที่พวกเขาอาจได้รับอย่างชัดเจนโดยตัวบทกฎหมาย อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองความมั่นคงแห่งนิติฐานะซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐอีกด้วย

3.3.3 ความไม่ชัดเจนในประเด็นฐานความผิด

การกระทำที่อาจถูกเสนอให้ลงโทษทางวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เป็นการกำหนดความผิดที่ฐานและโทษไว้คนละมาตรา กล่าวคือ มาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อาจถือได้ว่าเป็นฐานในการเสนอเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ส่วนมาตรา 98 คือ โทษ

ในกรณีของมาตรา 96 คือ กรณีที่หัวหน้าหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ส่วนมาตรา 97 คือ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กรณีทั้งสองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยลงโทษได้

ความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดเวลาว่า “เวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด” นั่นคือเท่าไร ซึ่งอาจก่อให้เกิดประเด็นทางกฎหมายต่าง ๆ ตามมา เช่น ความเหมาะสมของเวลาที่กำหนดกับสภาพความเป็นจริงของหน่วยรับตรวจว่าเหมาะสมหรือไม่ ? ระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามคำแนะนำนั้นเป็นระยะเวลาบังคับการหรือเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดให้

ดำเนินการ ? คำแนะนำบางประการอาจขัดกับหลักความเป็นอิสระในการบริหารงานและความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่น (ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือไม่ ? เป็นต้น

การที่ฐานและโทษของความผิดวินัยการเงินการคลังนั้นอยู่คนละมาตรา ย่อมทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องของความรับรู้ของผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กล่าวคือ ผู้อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ย่อมไม่อาจทราบล่วงหน้าได้อย่างชัดเจนว่าการปฏิบัติ การไม่ปฏิบัติ หรือการปฏิบัติล่าช้าของพวกเขาคืออาจต้องมีความรับผิดประการใดบ้างและอย่างไร ซึ่งขัดต่อหลักความคุ้มครองความมั่นคงในนิติฐานะของบุคคลในทัศนะของผู้เขียน

เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่เป็นกฎหมายลำดับรองสำหรับกำหนดรายละเอียดของการกำหนดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น พบว่า ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่กำหนดทั้งฐานและโทษไว้ในข้อกำหนดของระเบียบอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น ข้อ 26 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเท็จ ต้องรับโทษปรับทางปกครองที่ 3”⁵⁸ จะเห็นได้ว่าการกำหนดฐานและโทษความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในอดีตนั้นมีความชัดเจนมาก และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะสามารถทราบได้ว่าหากตนกระทำความผิดจะได้รับผลร้ายทางกฎหมายอย่างไร ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องของฐานและโทษนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อเป็นหลักประกันแห่งนิติฐานะของบุคคล

เพื่อให้เกิดความชัดเจนและขจัดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่อาจตามมาควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ในประเด็นนี้ โดยผู้เขียนขอเสนอแนะออกเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ 1) การแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีการระบุฐานและโทษอยู่ในมาตราเดียวกัน ดังเช่นการบัญญัติความผิดและโทษในประมวลกฎหมายอาญา และ 2) การออกพระราชบัญญัติใหม่เพิ่มเติมโดยให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ที่กำหนดเฉพาะฐานความผิดของการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ให้มีความชัดเจน โดยอาจเทียบเคียงลักษณะความผิดวินัยการเงินการคลังของต่างประเทศ เช่น มาตรา L. 313-1 ถึง L. 313-15 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส หรือนำระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ในอดีตมาพิจารณาปรับแก้ให้ถูกต้องและเหมาะสมกับกฎหมายในปัจจุบัน

⁵⁸ ข้อ 26 ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

4. บทสรุป

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่ดีที่จะทำให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางการคลัง โดยการกำหนดกรอบและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ทั้งในขั้นตอนการจัดเก็บรายได้ การจัดทำงานงบประมาณ การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ยังคงมีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนซึ่งผู้เขียนได้ให้ข้อสังเกตในบทความนี้ทั้งหมด 3 ประเด็น ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของคำนิยาม และความไม่ชัดเจนของฐานและโทษ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อสมาชิกรัฐสภา รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ ได้พิจารณาแก้ไข ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมด 3 ประการ ได้แก่ การแก้ไขลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติให้มีความชัดเจน การเพิ่มนิยามและขอบเขตของคำว่า “วินัยการเงินการคลัง” และการกำหนดโทษที่ควรระบุให้ชัดเจนว่าการกระทำใดถือเป็นความผิด โดยระบุฐานความผิดและโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น ๆ อันจะทำให้เนื้อความแห่งพระราชบัญญัตินี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้โดยหน่วยงานของรัฐส่วนต่าง ๆ มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้นอีกด้วย



บรรณานุกรม

หนังสือและบทความภาษาไทย

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 28. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ และนนทวัฒน์ สุวรรณ. “การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคฝรั่งเศส”. วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา. ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมษายน-มิถุนายน, 2565.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

วิชญ์ วรวิญญู. “ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 22 เล่มที่ 66 กันยายน-ธันวาคม, 2563.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. ประวัติศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดินไทย หนังสือที่ระลึกในโอกาสครบรอบ 100 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : โอเอส พรินติ้ง เฮาส์ จำกัด, 2558.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. ลำดับเหตุการณ์สำคัญในงานตรวจเงินแผ่นดินไทย (พ.ศ. 2418-2558) หนังสือที่ระลึกในโอกาสครบรอบ 100 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : โอเอส พรินติ้ง เฮาส์ จำกัด, 2558.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายการคลัง ภาควงงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

อานันท์ กระบวนศรี. “เหลียวหลัง แลหน้า 2 ทศวรรษ “วินัยการเงินการคลัง” ในประเทศไทย : พัฒนาการทางความคิดจาก “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” สู่ “วินัยการเงินการคลัง” (ตอนที่ 1)”. วารสารกฎหมายปกครอง Digital Edition. คณะกรรมการกฤษฎีกา ปีที่ 34 ตอนที่ 1. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2565, แหล่งที่มา https://www.krisdika.go.th/data/outsitedata16/file/magazine_no.34-1.pdf

อภิวัฒน์ สุดสาว. “ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่าง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” กับ “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. จุลนิติ ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2564. สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2565, แหล่งที่มา https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/8think/think70.pdf



หนังสือและบทความภาษาต่างประเทศ

Jacqueline Morand-Deville. Droit administratif. Paris Cedex : LGDJ, 2013.

Jean Raynaud et Jean-Yves Bertucci. Les juridictions financières. Que sais-je ?. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

Loic Philip. Finances Publiques Dictionnaire encyclopédique. 2 édition. Paris: Economica, 2017.

Michel Troper. “The Structure of the Legal system and the Emergence of the State.” The Straus Institute Working Paper No.06/2012. Accessed March 24, 2022. From <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03280485/document>

Nicolas Groper. Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier. Paris Cedex: Dalloz, 2009.

Thomas Olechowski. “Legal Hierarchies in the Works of Hans Kelsen and Adolf Julius Merkl.” Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. (May, 2018). Accessed March 14, 2022. From https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-73037-0_9

เอกสารอ้างอิงอื่น ๆ ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง. “คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2565. แหล่งที่มา [https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/\(%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%9E\)%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89_.html?page_locale=th_TH](https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/(%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B8%9E)%E0%B9%80%E0%B8%A3%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B9%89_.html?page_locale=th_TH)

สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. “มารู้จักกับ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ” กันเถอะ”. แหล่งที่มา <http://dfmo.oag.go.th/dis-to-know>. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2565

เอกสารอ้างอิงอื่น ๆ ภาษาต่างประเทศ

Cour de discipline budgétaire et financier. Rapport d'activité 2021. Accessed March 20, 2022. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-04/20210318-rapport-activite-CDBF-2021.pdf>

Cour des comptes. Rôle et activités : les quatre missions de la Cour. Accessed March 25, 2022. <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites>