



ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ Legal Problems Relating to Administrative Punishment for State Fiscal Disciplinary Offenses

ธงธาดา วิบูลกิจ และ สมจิตต์ เซอร์ซันซี

Thongthada Wibunkit, and Somjit Sersansie

นักศึกษาลัทธิสุตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Master of Laws students Faculty of Law Sripatum University, Thailand

อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Lecturer of the Master of Laws Program Faculty of Law Sripatum University, Thailand

E-mail: tviboonkij@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-7698-8396>

E-mail: sssersansie@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-0217-2902>

Received 04/08/2023

Revised 16/08/2023

Accepted 25/08/2023

Abstract

Background and Aime: Maintaining state fiscal discipline is linked to the State Audit, which examines the state's fiscal discipline. However, the imposition of administrative sanctions under the Organic Act on State Audit B.E. 2561 has led to some problems. Thus, the objective of this study is to study 1) the legal problems relating to administrative punishments for state fiscal disciplinary offenses. 2) In this study, Thai law on administrative punishments for state fiscal disciplinary offenses has been studied and 3) analyzed in comparison with French law to find solutions to the relevant issues.

Methodology: This research study was based on documents, studying concepts, and theories related to the process of considering budgetary and fiscal discipline violations, and provisions of related laws and regulations. Using content analysis and descriptive presentation.

Results: The finding found that; The study of the Organic Act on State Audit, B.E. 2561 (2018), and the State Audit Commission's Regulations on the Adjudication of State Fiscal Disciplinary Offenses, B.E. 2562 (2019) show that there are some issues in the determination of the state fiscal disciplinary offenses, administrative punishments, including the exercise of discretion in the determination of administrative punishments in Thai legal measures. At present, such legal measures are unclear, inappropriate, difficult to implement, do not meet the objectives of the administrative punishments, and may unreasonably prejudice the rights and liberties of the person subject to punishment. However, in the budgetary and fiscal disciplinary laws in the French



legal system, offenses, administrative punishments, and administrative fines are clearly defined and practical without unreasonable prejudice to the rights and liberties of the person subject to punishment, which is different from Thai law. Therefore, the Organic Act on State Audit, B.E. 2561 (2018), and the State Audit Commission's Regulations on the Adjudication of State Fiscal Disciplinary Offenses, B.E. 2562 (2019) should be amended for more clear definitions and details of offenses, elements of offenses and punishments. Unnecessary or ineffective administrative punishments should be excluded. In addition, the rules and criteria for the exercise of discretion in the imposition of administrative fines should be established based on legal guidelines, and budgetary and fiscal disciplines in the French legal system, by taking into account the social context and economic condition of Thailand. This is to ensure and protect the rights and liberties of the person subject to punishment from unreasonable administrative punishments for state fiscal disciplinary offenses.

Conclusion: A study of the Constitutional Act on the State Audit B.E. 2018 and the regulations of the State Audit Commission on the consideration and diagnosis of violations of state financial and fiscal discipline B.E. 2019 found that there are problems in determining the base of the offense and administrative punishment that is unclear and inappropriate. It is not consistent with the purpose of administrative punishment. It is recommended that the Act and regulations be amended to clearly define the bases of offenses and punishments and not unduly affect the rights and freedoms of those punished. This is in line with the guidelines of the Budget and Fiscal Discipline Law of the French Republic. and adapt to the social and economic conditions of Thailand to protect the rights and freedoms of those being punished from being damaged by excessive administrative punishment.

Keywords: Fiscal Discipline; Budgetary and Fiscal Discipline; State Audit

บทคัดย่อ

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐถูกนำมาเชื่อมโยงกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างไรก็ตามการสั่งลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นำมาซึ่งสภาพปัญหาบางประการ ดังนั้นการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเน้นศึกษากรณีการลงโทษทางปกครอง (2) ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทาง

ปกครองในเรื่องความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (3) เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง

ระเบียบวิธีวิจัย: การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง บทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำการวิเคราะห์เนื้อหาและนำเสนอเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางปกครองกรณีกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ มีปัญหาบางประการอันเกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ บทลงโทษทางปกครอง รวมถึงการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งในปัจจุบันยังขาดความชัดเจน ไม่เหมาะสม ยากต่อการนำไปปฏิบัติจริง ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง และยังอาจทำให้เกิดการกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเกินสมควร อย่างไรก็ตามจากการศึกษากฎหมายวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่ามีการกำหนดฐานความผิด บทลงโทษทางปกครอง รวมถึงหลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองที่ชัดเจนแน่นอน สามารถปฏิบัติได้จริงโดยที่ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเกินสมควร อันแตกต่างจากประเทศไทยในปัจจุบัน ดังนั้นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ให้มีการกำหนดฐานความผิดที่ประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดและโทษที่ต้องได้รับไว้อย่างชัดเจน และตัดบทลงโทษทางปกครองบางประการที่ไม่จำเป็นหรือไม่สามารถปฏิบัติได้จริงออกไป รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครองให้ชัดเจนแน่นอน โดยอ้างอิงตามแนวทางกฎหมายวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประยุกต์ให้เข้ากับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของไทย เพื่อเป็นการรับประกัน และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับความเสียหายจากการถูกลงโทษทางปกครองกรณีกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มากเกินไป

สรุปผล: การศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 พบว่ามีปัญหาในการกำหนดฐานความผิดและการลงโทษทางปกครองที่ไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง แนะนำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติและระเบียบเพื่อกำหนดฐานความผิดและโทษที่ชัดเจนและไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเกินควร โดยสอดคล้องกับแนวทางกฎหมายวินัยทางงบประมาณและการคลังของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และปรับให้เข้ากับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของไทย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษไม่ได้รับความเสียหายจากการถูกลงโทษทางปกครองที่มากเกินไป

คำสำคัญ : วินัยการเงินการคลัง; วินัยทางงบประมาณและการคลัง; การตรวจเงินแผ่นดิน

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ถูกประกาศใช้ซึ่งมาตรา 62 ได้กำหนดให้รัฐต้องมีหน้าที่รักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กล่าวคือ ให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลังในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินการทางการเงินการคลังโดยเคร่งครัด โดยกำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เพื่อกำหนดรายละเอียดเนื้อหาทางวินัยทางการเงินการคลังให้ชัดเจนตามที่รัฐธรรมนูญวางหลักการไว้ให้รัฐต้องปฏิบัติตามในเรื่องต่าง ๆ และในกรณีที่มีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว การส่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้นเอง และจากบทบัญญัตินี้ทำให้การกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “การกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเพื่อเป็นการสร้างสภาพบังคับในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญและเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนด กฎหมายจึงกำหนดมาตรการในการลงโทษทางปกครองในกรณีที่มีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 240 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 (จริกิตต์ คงสม, 2556 : 13)

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า หน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐถูกนำมาเชื่อมโยงกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง ได้กำหนดให้กรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การส่งลงโทษทางปกครอง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ส่งผลให้ในการส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับประกอบกัน โดยพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่กำหนดว่าการกระทำใดที่จะถือเป็นการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ส่วนการส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอต่อ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ให้ลงโทษทางปกครองอันได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตาหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือ ปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือผู้รับตรวจที่ไม่ดำเนินการให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทั้งนี้ การกำหนดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และการส่งลงโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นำมาซึ่งสภาพปัญหาบางประการ ดังนี้ (ธานินท์ อินทยงค์, 2562 : 3)

1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคท้าย ได้กำหนดให้กระทำความผิดที่เป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐนั้น ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นหลัก ส่วนการส่งลงโทษทางปกครองให้พิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ไม่ได้ถูกออกแบบให้เป็นกฎหมายกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบัญญัติไว้แบบกว้าง ๆ เพื่อการดำเนินการเงินการคลังทั้งหมด รวมถึงการกำหนดนโยบายทางการเงินการคลัง และตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจด้วย โดยสภาพจึงทำให้มีบทบัญญัติจำนวนมากที่ไม่สามารถกำหนดเป็นฐานความผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่วางกรอบในการดำเนินนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐบาลซึ่งมีลักษณะเป็น “การกระทำทางรัฐบาล” หรือ “การกระทำทางบริหาร” โดยแท้ เช่น มาตรา 13 ถึง 16 ที่เป็นการกำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนระยะกลางเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินการด้านการคลังและงบประมาณของรัฐ ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดฐานความผิดที่ประกอบด้วยองค์ประกอบความผิดและโทษที่ได้รับ กรณีดังกล่าวจึงอาจนำมาซึ่งปัญหาว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561 แล้ว จะสามารถลงโทษใครได้บ้าง ลงโทษอย่างไร องค์ประกอบความผิดคืออะไร โทษทางปกครองสำหรับความผิดนี้คืออะไร เนื่องจากความไม่ชัดเจนของฐานความผิด (อุดม รัฐอมฤต, 2558 : 75)

2) ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง

เนื่องจากปัจจุบันมีการเพิ่มโทษทางปกครองเป็น 3 สถาน จากเดิมที่มีโทษเพียงสถานเดียวตามที่ได้กล่าวในข้างต้นแล้วนั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามีโทษทางปกครองที่เป็นปัญหาและควรแก่การนำมาศึกษาวิจัย คือ โทษภาคทัณฑ์ และโทษจำคุกโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ตามมาตรา 98(1) และ 98(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าอาจเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมและยากในการนำไปปฏิบัติ โดยสำหรับโทษภาคทัณฑ์นั้น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 47 บัญญัติเพียงว่า การลงโทษภาคทัณฑ์ให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ให้ผู้ถูกลงโทษทราบโดยเร็ว โดยไม่ได้มีการบันทึกลงในสมุดประวัติข้าราชการ (ก.พ.7) เช่นเดียวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการ จึงแทบที่จะไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ แก่ตัวผู้กระทำผิด จึงไม่เห็นถึงประโยชน์ที่จะบัญญัติโทษภาคทัณฑ์เอาไว้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551 : 1)

ในกรณีของโทษการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้น ก็อาจทำให้ผู้ถูกตำหนิหรือผู้ซึ่งกระทำความผิดได้รับผลกระทบในด้านชื่อเสียงทั้งของตนเอง และอาจรวมไปถึงบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องด้วย เช่น ครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดที่อาจได้รับผลกระทบด้วย ที่อาจทำให้ได้รับความอับอาย ทั้งที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิดด้วยแต่อย่างใด ทั้งยังอาจทำให้ผู้กระทำความผิดใช้ชีวิตในสังคมลำบากมากขึ้น หรือถูกเกลียดชังในสังคมได้โดยง่าย และอาจทำให้ยากต่อการกลับใจ และอาจทำให้ผู้กระทำความผิดคิดที่จะกระทำความผิดขึ้นอีกก็ได้ และการใช้ถ้อยคำที่รุนแรงของสังคมที่เกิดตามมาจากการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนอาจทำให้เกิดความกดดันทางอารมณ์จนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงในด้านอื่น ๆ ตามมาด้วยก็เป็นได้ ประการสำคัญของการตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เห็นว่าการลงโทษสถานนี้หากมีการดำเนินการลงโทษจริงจะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษ และผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ถูกลงโทษได้ สุ่มเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการไม่ยอมรับและต่อต้านบทลงโทษ ท้ายที่สุดก็ทำให้ไม่ยอมรับผลการลงโทษ หรือบางกรณีอาจไม่สามารถลงโทษสถานนี้ได้ทำให้กฎหมายไม่มีผลบังคับในอนาคต เพราะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพ กระทบต่อชื่อเสียง รวมถึงการลดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551 : 1)

3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง

เมื่อตรวจสอบพบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และจะต้องลงโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดนั้น การลงโทษทางปกครองดังกล่าวต้องมีการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางปกครอง จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการปรับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งโทษทางปกครองบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มี 3 ประเภท คือ ภาคทัณฑ์ ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง ก็อาจนำมาซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการที่ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ให้แน่นอนชัดเจนว่า หากจะลงโทษปรับทางปกครองแล้วในแต่ละฐานความผิดจะต้องรับโทษในอัตราเท่าใด ซึ่งต่างจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เดิม ที่ได้กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ขั้นไว้ชัดเจน (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559 : 113)

ดังนั้น จากประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ กรณีการลงโทษทางปกครองที่ผู้วิจัยได้รวบรวมไว้ข้างต้น จึงเห็นควรศึกษาวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบเพื่อหาแนวทาง ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐของประเทศไทยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยการเงิน การคลังของรัฐ โดยเน้นศึกษากรณีการลงโทษทางปกครอง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) อาทิ เอกสารตำราเรียน รายงานการวิจัย บทความทางวิชาการ รายงานทางวิชาการของหน่วยงานราช คำพิพากษาศาลฎีกา เป็นต้น โดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง บทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไข ปัญหาทางด้านกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ผลการวิจัย

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผลการวิจัยพบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ที่จะสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิด กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ จึงส่งผลให้การพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐต้องยึดโยงกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีได้มีการบัญญัติฐานความผิดวินัยการเงินการคลังไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในความไม่ชัดเจนของฐานความผิด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยการเงินการคลังด้วย (อุดม รัฐอมฤต, 2558 : 75)

2) ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง โทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือวินัยทางงบประมาณ และการคลัง ปัจจุบันถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 “กำหนดโทษทางปกครอง 3 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน (3) ปรับทางปกครอง โดยในการลงโทษทางปกครองจะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้” และ

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน ในขณะที่เมื่อในอดีต ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดไว้เพียงโทษเดียวคือโทษปรับทางปกครอง โดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ซึ่งปรากฏในข้อ 9 บัญญัติว่า “ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ชั้น ดังต่อไปนี้

- (1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน
- (2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน
- (3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน
- (4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน”

จะเห็นว่ากฎหมายใหม่มีการเปลี่ยนแปลงโทษสำหรับความผิดวินัยการเงินการคลังโดยเพิ่มเติมโทษจากเดิม มีเพียงโทษปรับทางปกครองเพียงอย่างเดียว มาเป็นภาคทัณฑ์และตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งโทษที่ได้เพิ่มเติมเข้ามาอาจส่งผลกระทบต่อผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลใกล้ชิดผู้ถูกกล่าวหา เป็นอย่างมาก รวมทั้งเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมถึงอาจไม่มีความจำเป็นมากเพียงพอที่จะต้องเพิ่มโทษดังกล่าวเข้ามาด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2551 : 1)

3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง เมื่อตรวจสอบพบผู้กระทำความผิดตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และจะต้องลงโทษทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ก็ต้องมีการกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการลงโทษทางปกครอง จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการปรับบทโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้ดุลพินิจลงโทษปรับทางปกครอง ซึ่งปัจจุบันเป็นปัญหาสำคัญ เนื่องจากการไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ให้แน่นอนชัดเจนว่า หากจะลงโทษปรับทางปกครองแล้ว ในแต่ละฐานความผิดจะต้องรับโทษในอัตราเท่าใด ซึ่งต่างจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เดิม ที่ได้กำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ชั้นไว้ชัดเจน จึงอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ (ปรีชา สุวรรณทัต, 2559 : 113)

การอภิปรายผล

ผลการวิจัยมีประเด็นสำคัญนำมาอภิปราย ดังนี้

จากการศึกษาเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองในการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยศึกษากฎหมายตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน คือความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยทำการศึกษาจากเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผลของการศึกษาพบว่า ปัจจุบันความผิดวินัยการเงิน

การคลังของรัฐ ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหารการเงินการคลัง และการก่อหนี้ต้องมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทั้งต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การพิจารณาวินัยจรรยาเพื่อลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2561 จึงอาจทำให้มีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาการกำหนดฐานความผิด ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง และปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาด้านบทบัญญัติกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดปัญหาในการนำมาใช้ปฏิบัติจริง สมควรได้รับการแก้ไข ปรับปรุง

ข้อเสนอแนะ

ปัญหาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง รวมถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินัยจรรยาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ในด้านการบังคับใช้ขององค์กรตรวจสอบและหน่วยรับตรวจ และในด้านความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กล่าวมา ผู้วิจัยเห็นสมควรแก้ไขปัญหาดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดฐานความผิด

สำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการแก้ไขคือ การกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยยึดรูปแบบตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยจรรยาทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่มีการแบ่งฐานความผิดออกเป็น ส่วน ๆ พร้อมกับการกำหนดบทบัญญัติที่เป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเอาไว้ในแต่ละส่วนของฐานความผิด ประกอบกับวิเคราะห์จากสถิติการเสนอเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมา ในเบื้องต้นจึงเห็นว่า การกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐมีได้ทั้งกรณีที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และกรณีที่กำหนดเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) ฐานความผิดที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน ดังนี้

(1.1) ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การรับเงิน การเก็บ รักษาเงินและการนำเงินส่งโดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีการจัดเก็บภาษีอากรหรือ

ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Surcharged Tax) ตามมาตรา 26, การจัดเก็บรายได้แผ่นดินที่เป็นภาษีอากร รายได้แผ่นดินที่เป็น ค่าธรรมเนียมอันมิใช่ค่าตอบแทนการให้บริการ ตลอดจนการยกเว้นหรือการลดรายได้แผ่นดินดังกล่าว จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ตามมาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 36 เป็นต้น

(1.2) ความผิดเกี่ยวกับการก่อกวนผู้ผูกพัน การเบิกเงิน และการจ่ายเงิน

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐจะก่อกวนผู้ผูกพันได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย และต้องพิจารณาภาระทางการเงินที่เกิดขึ้นและข้อผูกพันในการชำระเงินตามสัญญา และประโยชน์ที่รัฐจะได้รับด้วย ตามมาตรา 37 ประกอบมาตรา 43, หน่วยงานของรัฐจะเบิกเงิน จ่ายเงิน รวมทั้งส่งจ่ายเงินทรงรอราชการได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 37 และมาตรา 41 เป็นต้น

(1.3) ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหาร ทรัพย์สินของรัฐ

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้ได้ว่าซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 44, การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามมาตรา 48 เป็นต้น

(1.4) ความผิดเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การเบิกเงิน การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินของ กองทุนหมุนเวียนต้องเป็นไปหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 42, การตรวจสอบรับรองบัญชี และการเงินของทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มาตรา 29 เป็นต้น

(1.5) ความผิดเกี่ยวกับการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ

โดยบทบัญญัติในส่วนนี้ที่ควรนำมากำหนดเป็นฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น การตรวจสอบบัญชีและรายงานการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี ตามมาตรา 68 ถึงมาตรา 71 เป็นต้น

(2) ฐานความผิดที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีพฤติการณ์อีกบางประการที่ไม่ได้บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2560 แต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และมีการฝ่าฝืนบ่อยครั้งตามผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่สมควรนำมาบัญญัติไว้เป็นฐานความผิดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

(2.1) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

ด้วยเหตุที่การยืมเงินราชการนั้นเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จึงสมควรต้องมีการควบคุมติดตามเงินยืมให้ถูกต้องตามสัญญาหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อเป็นมาตรการควบคุมผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่รัฐได้

(2.2) ความผิดเกี่ยวกับการใช้ราชการ

ในทางปฏิบัติ การใช้การบำรุงรักษาตลอดจนการเบิกจ่ายค่าเชื้อเพลิงราชการนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในทุกหน่วยงานและเกิดขึ้นแทบทุกวัน ทั้งยังเป็นช่องทางสำคัญที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่รัฐ จึงควรกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการใช้ราชการไว้ใน “ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน และการบริหารทรัพย์สินของรัฐ” เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการกำหนดฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยให้เพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ใน หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง โดยบัญญัติเป็น “ส่วนที่ 2 ความผิดวินัยการเงินการคลัง” ซึ่งประกอบไปด้วย 6 ส่วน ความผิด ดังนี้

- (1) ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง
 - (2) ความผิดเกี่ยวกับการก่อหนี้ผูกพัน การเบิกเงิน และการจ่ายเงิน
 - (3) ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ
 - (4) ความผิดเกี่ยวกับทุนหมุนเวียน
 - (5) ความผิดเกี่ยวกับการบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ
 - (6) ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม
- 2) ปัญหาบทลงโทษทางปกครอง

โทษทางปกครองเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐ มี 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และปรับทางปกครอง เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องพิจารณาบทลงโทษให้เหมาะสม ซึ่งมีได้มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าฐานความผิดใดควรต้องรับโทษประเภทใด จึงควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และบทลงโทษตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ให้มีความเหมาะสมและยุติธรรมตามสมควร เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้กระทำความผิดที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

สำหรับโทษภาคทัณฑ์นั้น เห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้โทษภาคทัณฑ์เป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ เนื่องจากการลงโทษภาคทัณฑ์นั้นไม่ได้มีการบันทึกลงสมุดประวัติข้าราชการ (ก.พ.7) จึงแทบไม่มี

ผลกระทบต่อบุคคลผู้กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแต่อย่างใด ทั้งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์การลงโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มุ่งประสงค์ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีกด้วย

ส่วนโทษกำหนดโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เห็นว่า ไม่ควรกำหนดโทษกำหนดโดยเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพราะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษทางปกครองได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น อาจมีผลกระทบต่อบุคคลเพียงบางกลุ่ม และอาจเป็นการประจานผู้กระทำความผิดให้เกิดความอับอาย ได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจที่ถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจ อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบไปถึงผู้ใกล้ชิดกับผู้กระทำความผิด เช่น บิดา มารดา สามี ภรรยา บุตร รวมไปถึงญาติมิตรให้ได้รับผลกระทบจากการถูกสังคมตั้งข้อรังเกียจด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังอาจนำไปสู่การใช้ความรุนแรงอื่น ๆ ตามมาได้ และที่สำคัญยังเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองไว้ด้วย

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรตัดโทษทั้ง 2 ประการข้างต้นออกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณา วินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 โดยคงไว้เพียงแค่ “โทษปรับทางปกครอง” เพียงสถานเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ อัตราโทษปรับทางปกครองจะได้กล่าวถึงในข้อถัดไป

3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับทางปกครอง

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเห็นควรกำหนดโทษปรับทางปกครองเป็นหนึ่งในโทษวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่ควรมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองในจำนวนอัตราที่แน่นอนทั้งอัตราขั้นต่ำสุด - ขั้นสูงสุด ไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดโทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูงเป็นจำนวนเงินไว้ชัดเจน แต่ห้ามปรับเกินกว่ากรอบเงินเดือนจำนวนกี่เดือน (ขึ้นอยู่กับระดับความผิด) เพราะการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในลักษณะนี้จะส่งผลให้การกระทำลักษณะเดียวกันของบุคคลผู้กระทำความผิดสามารถที่จะได้รับโทษใกล้เคียงกันได้ แม้ว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับโทษเป็นจำนวนเงินที่ไม่เท่ากัน แต่เมื่อคำนวณตามสัดส่วนทุนทรัพย์ที่มีอยู่แล้วก็จะได้รับโทษในอัตราที่ใกล้เคียงกัน อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่สำคัญในการลงโทษ ทั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการกำหนดโทษปรับเป็น 3 ลำดับชั้น เพื่อความยืดหยุ่นในการพิจารณาอัตราโทษระหว่างโทษขั้นต่ำและโทษขั้นสูงที่มากขึ้น อันก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษได้ตามความเหมาะสมแต่ละราย โดยอาจแบ่งตามความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำ เช่น

- โทษชั้นที่ 1 เป็นกรณีที่ไม่เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือ เกิดความเสียหายแก่รัฐเพียงเล็กน้อย ต้องรับโทษตั้งแต่ 3,000 - 6,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดจำนวน 3 เดือน

- โทษชั้นที่ 2 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐทั่วไป ต้องรับโทษตั้งแต่ 5,000 - 10,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับ ขณะกระทำความผิดจำนวน 6 เดือน

- โทษชั้นที่ 3 เป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่รัฐเป็นจำนวนมาก ต้องรับโทษตั้งแต่ 10,000 - 20,000 บาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดจำนวน 12 เดือน เป็นต้น

ทั้งนี้ อัตราค่าปรับที่ผู้วิจัยอ้างอิงไว้เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น สำหรับอัตราค่าปรับที่แน่นอน ควรต้องได้รับการศึกษาวิเคราะห์จากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ เช่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านนิติศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ รวมถึงด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดถี่ถ้วนอีกครั้ง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 เป็นดังนี้

มาตรา 98 บัญญัติว่า ความผิดวินัยการเงินการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 3 ชั้น ดังต่อไปนี้

(1) โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 1 โทษปรับตั้งแต่สามพันบาทถึงหกพันบาท

แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดสามเดือน

(2) โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 2 โทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท แต่ไม่เกินเงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดหกเดือน

(3) โทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 โทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงสองหมื่นบาท แต่ไม่เกินเงินเดือน ที่ได้รับขณะกระทำความผิดสิบสองเดือน

ในการลงโทษปรับทางปกครอง ให้ผู้ถูกลงโทษชำระค่าปรับเป็นเงินต่อสำนักงาน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยและให้สำนักงานแจ้งคำวินิจฉัยให้หน่วยงานที่สังกัดทราบด้วย เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกลงโทษพ้นจากสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่รัฐแล้ว

ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการวินัยการเงินการคลังคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการวินัยการเงินการคลังกำหนด

ทั้งนี้ เห็นควรให้แก้ไขระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 ข้อ 42 ให้มีเนื้อความเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 98 ด้วย

เอกสารอ้างอิง

- จิรกิตต์ คงสม. (2556). ปัญหาเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธานินท์ อินทยงค์. (2562). ปัญหามาตรการการบังคับใช้กฎหมายวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561. การค้นคว้าอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2559). วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2551). คู่มือการดำเนินการทางวินัย. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารกลาง สำนักงาน ก.พ. หน้า 1.



อุดม รัฐอมฤต. (2558). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่รัฐ. รายงานการวิจัย.
กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

