

# บทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการรักษาวินัยทางการคลัง: ศึกษากรณี การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง

*The role of constitutionally independent bodies in maintaining  
fiscal discipline: the National Anti - Corruption Commission  
and the Election Commission*

อานันท์ กระบวนศรี<sup>1</sup>

Anan Krabuansri<sup>1</sup>

สำนักงานศาลปกครอง<sup>1</sup>

Office of the Administrative Courts<sup>1</sup>

Email: anan.travailler@gmail.com<sup>1</sup>

Received 22.07.2023 ➤ Revised 02.11.2023 ➤ Accepted 16.11.2023

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง: ศึกษากรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง บทความนี้

มีกรอบการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงบทบาท

<sup>1</sup> สำนักงานศาลปกครอง เลขที่ 120 หมู่ที่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง เนื่องจากวินัยทางการคลังเป็นหลักการที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งในฐานะที่เป็นกรอบในทางการเมืองและในฐานะที่เป็นกรอบในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการรักษาวินัยทางการคลัง เช่นเดียวกับคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบในทางการคลัง เมื่อวินัยทางการคลังยังคงเป็นแนวคิดที่มีความซับซ้อนและไม่แน่นอนชัดเจน ทำให้เกิดการตั้งคำถาม

ต่อการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวว่าเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในทางมหาชนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติรัฐและหลักประชาธิปไตย จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบวินัยทางการคลังทั้งที่เป็นกรอบในทางการเมืองและกรอบในทางกฎหมาย แต่เมื่อองค์ความรู้เรื่องวินัยทางการคลังของประเทศไทยยังมีอยู่ไม่มากนัก จึงทำให้มีปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับวินัยทางการคลัง

**คำสำคัญ:** วินัยทางการคลัง, องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คณะกรรมการการเลือกตั้ง

## Abstract

A study on the role of independent constitutional organizations in maintaining fiscal discipline: the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission. This article provides a framework for studying the law related to fiscal discipline in relation to the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission. Fiscal discipline is a very important principle, both as a policy and as a legal framework. Thailand's Constitution of 2017 thus

stipulates that other constitutionally independent bodies, namely the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission, as well as the State Audit Commission. They play an important role in monitoring the exercise of power or the actions of government agencies or government officials, including the behavior of public officials with fiscal responsibilities. The concept of fiscal discipline remains complex and uncertain. This raises questions about whether the

exercise of power by these organizations is consistent with fundamental public principles, particularly the rule of law and democratic principles. According to the study, it was found that the National Anti-Corruption Commission and the Election Commission have the authority to control and inspect fiscal discipline both in political and legal frameworks.

## ระเบียบวิธีวิจัย

บทความนี้ได้ทำการศึกษาด้านทฤษฎีกฎหมาย ตำรากฎหมาย และแนวคำวินิจฉัยของศาลและองค์การอิสระตามรัฐเป็นหลัก

## 1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายการคลังเป็นอย่างมาก ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้นโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาลในอดีต รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์สำคัญทางการคลังที่เรียกว่า “วินัยทางการคลัง” เป็นกรอบที่รัฐ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติตาม ความดังกล่าวปรากฏในมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม” และเพื่อให้การรักษา

However, there is not much knowledge of Thailand’s fiscal discipline, so there are problems in applying and interpreting laws that are inconsistent with fiscal discipline.

**Keywords:** fiscal discipline, constitutional independent organization, National Anti - Corruption Commission, Election Commission

วินัยทางการคลังมีความแน่นอนชัดเจน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ในวรรคสองของมาตราเดียวกันนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มเติมต่อไปว่า “กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

ปัจจุบัน วินัยทางการคลังได้ถูกใช้ตีความและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะที่เป็นกรอบในทางการเมือง (หรือกรอบในทางเศรษฐกิจการเมือง) และกรอบในทางกฎหมาย ในชื่อว่า “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” และเพื่อให้วินัยทางการคลังมีผลใช้บังคับ ในความเป็นจริงรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่เป็นองค์กรหลักในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องผูกพัน เคารพและปฏิบัติตามวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 164 ที่บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย (1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม (2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างเคร่งครัด ...”

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะเคารพและปฏิบัติตามวินัยทางการคลังตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญก็ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระทำอื่น และพฤติกรรมของหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการใช้เครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ได้แก่ รายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หรือการก่อหนี้สาธารณะว่าเป็นไปตามเป้าหมายทางการคลังของประเทศ และอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังหรือไม่ ไม่ว่าวินัยทางการคลังนั้นจะอยู่ในรูปของกรอบในทางการเมืองหรือกรอบในทางกฎหมายแล้วแต่กรณี

เหตุผลสำคัญที่รัฐธรรมนูญไว้วางใจให้อำนาจหน้าที่สำคัญนี้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็เนื่องมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดย

คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารอื่น ทั้งยังมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหารบุคลากรและงบประมาณขององค์กร เพื่อให้หลักประกันว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ถูกแทรกแซงโดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารโดยหลักแล้วมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายมาจากรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ยืนยันในหลักการเดียวกันนี้และกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ (5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังนั้น โดยมากแล้วในวรรณกรรมทางกฎหมายไทย มักจะทำการศึกษาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้มอบอำนาจให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นที่สำคัญ ได้แก่ 1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ 2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการรักษาวินัยทางการคลังยังเป็นพรหมแดนที่ยังไม่ได้มีการศึกษามากนัก ในวรรณกรรมกฎหมายไทย จึงเป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาของบทความนี้ ทั้งนี้ เพื่อสร้าง

ความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างกรอบวินัยทางการคลังและบทบาทขององค์กรดังกล่าว ทั้งในส่วนที่เป็นกรอบในทางการเมืองและกรอบในทางกฎหมาย

ในบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การรักษาวินัยทางการคลัง และ 2) บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง

## 2. การรักษาวินัยทางการคลัง

ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐจะต้องมี “เป้าหมายทางการคลัง” รัฐมีภารกิจในการแทรกแซงเศรษฐกิจผ่านทางมาตรการทางภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายทางการคลัง 4 ประการ ได้แก่ 1) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม 2) การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม 3) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และ 4) การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Richard A. Musgrave, 1959, pp.3-27, Prachum Chomchai, 2009, pp.22-25, Krirkkiat Piphatsereetam, 2009, pp.4-9, pp.44-45) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป้าหมายดังกล่าวบรรลุผล รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องใช้ “เครื่องมือทางการคลัง” เพื่อที่จะให้เป้าหมายทางการคลังบรรลุผลสำเร็จ รัฐมีอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อปฏิบัติภารกิจของรัฐ ทั้งนี้เครื่องมือทางการคลังสามารถจำแนกแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ 1) รายรับสาธารณะ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 1.1) รายได้สาธารณะ และ

1.2) หนี้สาธารณะ และ 2) รายจ่ายสาธารณะ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2.1) เงินในงบประมาณ และ 2.2) เงินนอกงบประมาณ (Orapin Phonsuwan Sabyeroop, 2014, pp.68-134, Aua-aree Engchanil, 2015, pp.59-142, Supreeya Kaewla-iad, 2020, pp.26-60) ในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจของรัฐประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เมื่อรายจ่ายของรัฐมีที่มาจากเงินภาษีของประชาชน รัฐบาลย่อมผูกพันที่จะต้องนำเงินภาษีดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ภายใต้ความยินยอมของรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน เพื่อให้การใช้เงินดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายเกิดความคุ้มค่าเหมาะสมและป้องกันมิให้เกิดการนำเงินไปใช้ตามอำเภอใจ การใช้เงินไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง หรือการนำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองจนอาจนำมาซึ่งภาระทางการคลังหรือความเสี่ยงทางการคลังในระยะยาว จึงต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้อยู่ภายใต้กรอบที่เรียกว่า “วินัยทางการคลัง” เพื่อเป็นกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นเงินที่ได้มาจากเงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้จากในและนอกประเทศ รวมไปถึงเงินอุดหนุน เงินบริจาคและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นต้น

ในส่วนที่ 2 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.1 วินัยทางการคลัง และ 2.2 สภาพบังคับของวินัยทางการคลัง

## 2.1 วินัยทางการคลัง

“วินัยทางการคลัง” เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมตรวจสอบให้การนำเงินภาษีของประชาชนมาใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 62 ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลัง ในชื่อ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” อย่างเคร่งครัด และจัดให้มี “กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นกฎหมายหลักในการรักษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แล้วจะพบว่า ถึงแม้ว่าข้อความคิดว่าด้วยวินัยทางการคลังจะปรากฏในระบอบกฎหมายไทยเป็นเวลากว่า 20 ปี เนื้อหาสาระของแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีความหลากหลายและความไม่ชัดเจนแน่นอนเป็นอย่างมาก

ในส่วนของ 2.1 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.1.1 สถานะของวินัยทางการคลัง และ 2.1.2 ความหมายของวินัยทางการคลัง

### 2.1.1 สถานะของวินัยทางการคลัง

เมื่อยังไม่มีกฎหมายหรือคำอธิบายในทางตำราที่ให้ความหมายของวินัยทางการคลังเอาไว้อย่างชัดเจน ในการค้นหาความหมายของถ้อยคำดังกล่าว จึงต้องย้อนกลับไปทำการศึกษาคำความหมายของคำว่า “การคลัง” ตัวอย่างการให้คำนิยามของนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ Pierre Lalumière อธิบายว่า การคลัง คือ การศึกษาถึงเรื่องการตัดสินใจและแนวทาง

การบริหารของผู้ใช้อำนาจปกครองว่าด้วยการแบ่งหรือจัดสรรประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมของรายจ่ายสาธารณะอันเป็นผลมาจากการบริหารของฝ่ายปกครองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของชาติ หรือ Gilbert Orsoni ที่อธิบายว่า การคลังสาธารณะเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายในทุกกิจกรรมของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนทางการเงินและการคลังของรัฐ รวมถึงการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ทางการคลังโดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ (Aua - aree Engchanil, 2015, pp.20)

จะเห็นได้ว่าการคลังเป็นวิชาที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการซึ่งมีความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่น ๆ อย่างน้อย 3 ศาสตร์ ได้แก่ รัฐศาสตร์ (สาขารัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารรัฐกิจ) เศรษฐศาสตร์ (สาขาเศรษฐศาสตร์การคลัง) และนิติศาสตร์ (สาขากฎหมายการคลัง) ทำให้การศึกษาวิชาการคลังลำพังเพียงด้านใดด้านหนึ่งย่อมไม่อาจทำให้เข้าใจวิชาการคลังได้อย่างสมบูรณ์ แต่จะต้องทำการศึกษาแขนงวิชาต่าง ๆ ควบคู่กันไป (Preecha Suwanthat, 2019, pp.2-3, Raymond Muzellec et al., 2013, pp.1-2) ในการศึกษาวินัยทางการคลังก็เช่นเดียวกัน ปัจจุบันมีการใช้คำว่าวินัยทางการคลังในหลากหลายสาขาวิชาไม่เฉพาะแต่ในทางกฎหมายดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนจึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาสถานะของวินัยทางการคลังที่ใช้เป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษาของบทความนี้

### 2.1.1.1 วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบ ในทางการเมือง

กรอบในทางการเมือง (นักวิชาการบางท่านเรียกว่ากรอบในทาง “เศรษฐศาสตร์การเมือง” (อังกฤษ: Political Economy, ฝรั่งเศส: l'économie publique) ซึ่งหมายถึง กรอบวินัยทั่วไปในความหมายอย่างกว้าง (Discipline Universitaire) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหมดของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ รวมถึงการแทรกแซงจากองค์กรส่วนท้องถิ่น หน่วยงานประกันสังคม และหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ในการเข้าไปกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (Antoine Bozio et al., 2010, pp.4-5) เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่นำไปสู่การกำกับดูแลและบริหารด้านการคลังที่ดี เช่น การจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การหารายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย การรักษาเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และการบริหารหนี้สาธารณะให้อยู่ในระดับที่สามารถใช้คืนได้และไม่เป็นภาระต่องบประมาณในอนาคต อาจอยู่ในรูปของกรอบหรือกฎเกณฑ์เชิงปริมาณ มีการกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายที่เป็นตัวเลขที่ชัดเจน (Numerical Indicators) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดทางปริมาณที่ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย (Supreeya Kaewla-iad, 2017, pp.169-172) เช่น กรอบความยั่งยืนทางการเงินที่กำหนดโดยคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ หรืออยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล โดยมีเป้าหมายหลักในการควบคุมดูแลและการสร้างความแข็งแกร่งทางการคลัง ความยั่งยืนทางการเงินการคลังและ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งในระยะปานกลางและระยะยาว (The Fiscal Policy Office, 2008, pp.1, Pattama Thianwisitsakul, 2009, pp.68) ทั้งนี้ ในภาษาอังกฤษจะตรงกับคำว่า Fiscal Discipline ส่วนในภาษาฝรั่งเศสจะเรียกว่า la Discipline Budgétaire ที่ถูกรับรองโดยสนธิสัญญา มาสทริชต์ (le Traité de Maastricht) ของสหภาพยุโรป

### 2.1.1.2 วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบ ในทางกฎหมาย

กรอบในทางกฎหมายเป็นกรอบวินัยทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย การดำเนินการทางการคลังของรัฐไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่ายหรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยจะมีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ได้ วินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมายจะมีสภาพบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะหากรัฐหรือหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามกรอบวินัยทางการคลัง ก็จะได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นการถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือถูกศาลปกครองพิพากษาว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด

### 2.1.2 ความหมายของวินัยทางการคลัง

การให้ความหมายของวินัยทางการคลังอาจทำได้ผ่านการศึกษาขอบเขตการใช้บังคับของวินัยทางการคลังของประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ลักษณะ โดยเริ่มจากความหมายอย่างกว้างซึ่งเป็นความหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ในชื่อ “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จากนั้น จะทำการศึกษาวินัยการคลังในความหมายอย่างแคบซึ่งเป็นความหมายดั้งเดิมที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต (la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)) ที่ได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในชื่อ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ตามลำดับ

#### 2.1.2.1 วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง “กรอบการดำเนินการทางการคลังทั้งหมดที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายทางการคลัง การบริหารจัดการรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ หนี้สาธารณะ ทรัพย์สินของรัฐ เงินคงคลัง ตลอดจนภาวะผูกพันทางงบประมาณอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางการคลังของรัฐ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยกรอบการดำเนินการดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง หรือกรอบในทางกฎหมายก็ได้” (Anan Krabuansri, 2022, pp.19) วินัยทางการคลังในความหมายนี้จึงเป็นความหมายที่ครอบคลุมทั้งวินัยทางการคลังในลักษณะเดียวกับวินัยทางการคลัง (la Discipline Budgétaire) ที่มีสภาพบังคับทางการเมือง และวินัยการคลังและการงบประมาณที่มีลักษณะอย่างเดียวกับแนวคิดเรื่องศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)) ในอดีต<sup>2</sup>

#### 2.1.2.2 วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบ หมายถึง “วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้างเฉพาะในส่วนที่มีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพและปฏิบัติตามหากเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด” (Anan Krabuansri, 2022, pp.19) วินัยทางการคลังในความหมายนี้มีต้นแบบมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศสในอดีต หรืออาจเรียกวินัยทางการคลังในความหมายนี้ได้ว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ”

<sup>2</sup> ในบทความนี้จะใช้คำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายอย่างกว้างเท่านั้น ในกรณีที่จะใช้คำว่าวินัยทางการคลังในความหมายอย่างแคบจะใช้คำว่า “วินัยการคลังและการงบประมาณ”



## 2.2 สภาพบังคับของวินัยทางการคลัง

ปัญหาในการศึกษากฎหมายมหาชนที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การศึกษากฎหมายมักจะทำการศึกษากฎหมายเป็นวิชาแยกขาดออกจากกันไม่ค่อยมีการศึกษาอย่างเป็นภาพรวมทั้งระบบเช่นในวิชากฎหมายการคลังมีการศึกษาเรื่องเป้าหมายทางการคลังและเครื่องมือทางการคลัง และมีการศึกษาต่อไปว่า เครื่องมือทางการคลังจะต้องอยู่ภายใต้วินัยทางการคลัง แต่ก็ไม่ได้ศึกษาเพิ่มเติมว่าวินัยทางการคลังมีสถานะอย่างไร และไม่ได้ศึกษาเช่นเดียวกันว่าเครื่องมือทางการคลังที่เป็นวัตถุแห่งการควบคุมตรวจสอบมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร ทั้ง ๆ ที่กฎหมายการคลังเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน การใช้อำนาจหรือการกระทำของรัฐฝ่ายปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการคลังก็ย่อมตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปทางมหาชนว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของ 2.2 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 2.2.1 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางการเมือง และ 2.2.2 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางกฎหมาย

### 2.2.1 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางการเมือง

กรอบในทางการเมือง หรือบางครั้งอาจเรียกว่ากรอบในทางเศรษฐศาสตร์ หรือกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่สามารถถูกนำมาใช้เป็นมาตรวัดในการชี้ขาด

ว่าการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของฝ่ายตุลาการ ประชาชนหรือองค์กรใด ๆ ไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ แต่จะต้องปล่อยให้เป็นเรื่องที่ถูกควบคุมตรวจสอบกันในทางการเมืองภายใต้หลักเสรีประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์ที่แต่ละประเทศกำลังประสบกับปัญหาและความท้าทายจากการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล จึงมีความพยายามในการนำแนวคิดเรื่องวินัยทางการคลังมาใช้เป็นกรอบในการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้ประเทศประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจและทางการเมืองในระยะยาว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าวินัยทางการคลังที่ปรากฏในกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะมีสถานะเป็นกรอบในทางกฎหมายที่องค์กรตุลาการสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการชี้ขาดถูกผิดได้ในทุกกรณี แต่จะต้องพิจารณาจากธรรมชาติของเรื่องว่าวินัยทางการคลังนั้นมีสถานะอย่างไร เช่น หลักเสถียรภาพหลักความยั่งยืน หลักความประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพ ที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจน กรณีย่อมเป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองตามหลักเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น ดังนั้น บรรดาถ้อยคำในกฎหมายที่เป็นเรื่องในทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

- คำว่า “อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้” และ “การรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และ

หลักความเป็นธรรมในสังคม” ในมาตรา 6

- คำว่า “ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐด้วย” ในมาตรา 7

- คำว่า “ต้องพิจารณาประโยชน์ที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับ ความคุ้มค่า และภาระการเงินการคลังที่เกิดขึ้นแก่รัฐ รวมถึงความเสี่ยงและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างรอบคอบ” ในมาตรา 9 วรรคสอง

- คำว่า “บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมือง” และ “อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว” ในมาตรา 9 วรรคสาม

บทกฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ไม่ได้มีสภาพบังคับในทางกฎหมายที่องค์กรตุลาการจะนำมาใช้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทในคดี หรือที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะนำมาใช้ในการสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามได้ กรณีจากกล่าวได้ว่า “กฎหมาย” ในแ่งนี้จึงเป็นเพียงเครื่องมือในการกำกับ “การบริหารการคลังที่ดี” เพื่อให้รัฐสามารถรักษาเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจไว้ได้ (Supreeya Kaewla-iad, 2017, pp.169-171) แต่ก็ไม่ได้มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดแต่อย่างใด เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามกรอบวินัยดังกล่าวได้ตามความเหมาะสม หรือแม้กระทั่งทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกรอบวินัยดังกล่าวในกรณีที่เห็นว่าการปฏิบัติตามแนวทางนี้ไม่สามารถทำให้ประเทศบริหารจัดการทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>3</sup>

หากมีการนำกรอบในทางเศรษฐศาสตร์หรือในทางการเมืองหรือมาใช้เป็นเครื่องมือในการโต้แย้งขอให้ศาลวินิจฉัยว่าการกระทำของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับรอง) โดยหลักแล้วองค์กรตุลาการจะไม่หยิบยกข้ออ้างข้อเถียงดังกล่าวขึ้นมาวินิจฉัย โดยใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกันในการปฏิเสธขึ้นอยู่กับว่าวัตถุที่พิพาทนั้นมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร

### 2.2.1.1 การกระทำทางรัฐบาล

นโยบายทางเศรษฐกิจหรือทางการคลังของประเทศเป็นเรื่องในทางนโยบาย การแสดงนโยบายดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นการกระทำ

<sup>3</sup> ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีดุลพินิจที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของวินัยทางการคลังได้ตามความเหมาะสมตามสถานะทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ ได้แก่ กรณีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2564 ประกาศกำหนดสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะเป็นกรอบวินัยทางการคลังฉบับที่ 2 เพื่อแก้ไขสัดส่วนหนี้สาธารณะจากเดิมที่เคยกำหนดเอาไว้ว่าจะต้องไม่เกินร้อยละ 60 ต่อ GDP เพิ่มเติมเป็นจะต้องไม่เกินร้อยละ 70 ต่อ GDP หรือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2566 ที่คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบรายจ่ายลงทุนไม่ถึงร้อยละ 20 ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 ดังนั้น กรอบวินัยทางการคลังในความหมายนี้จึงมีสภาพบังคับแต่เพียงในทางการเมืองไปโดยปริยายในประเทศไทย ฝ่ายบริหารย่อมรู้ดีที่สุดว่าอัตราส่วนใดที่จะเหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศมากที่สุด และจะต้องยอมรับแรงกดดันทางการเมืองจากประชาชนตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

ทางรัฐบาล (Act of State) ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ แต่เป็นการควบคุมตรวจสอบในทางการเมือง ดังปรากฏจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกา กล่าวคือ 1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การลงนามในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ ไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) เป็นการกระทำที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เรื่องในทางปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา 2) คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 56/2555 ที่มีการฟ้องโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ มาตรา 84 (1) และ (5)<sup>4</sup> เนื่องจากเห็นว่าโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลจากเกษตรกร เป็นการผูกขาดตัดตอนทำลายระบบการค้าข้าวของไทย และส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตข้าวที่บิดเบือนกลไกการตลาด ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคดีไว้พิจารณา เนื่องจากคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และ 3) คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560 ในคดีรับจำนำข้าวของรัฐบาล ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ศาลไม่ได้วินิจฉัยว่านโยบาย

ของรัฐบาลชอบด้วยกฎหมายหรือมีความคุ้มค่าเหมาะสมหรือไม่

### 2.2.1.2 การกระทำทางปกครอง

หากวัตถุประสงค์ที่พิพาทเป็นเรื่องในทางปกครอง ย่อมเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของ “ดุลพินิจโดยแท้” ของฝ่ายปกครองที่ศาลปกครองจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบ เป็นเรื่อง “ความคุ้มค่า” ในการบริหารราชการแผ่นดิน มิฉะนั้นก็จะเท่ากับว่าศาลปกครองได้ก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเสียเอง (Vishnu Varunyou, 2019, pp.7) ศาลปกครองจะมีสถานะเสมือนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจ (Worachet Pakeerat, 2011, pp.76) ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 911/2560 ที่ศาลปกครองได้วางหลักว่าการที่ฝ่ายปกครองจะก่อสร้างหรือไม่ก่อสร้างคลองส่งน้ำเพิ่มเติมต่อจากคลองส่งน้ำสายใหญ่ ฝั่งซ้าย สายที่ 2 เพื่อปล่อยน้ำลงสู่ทะเลสาบสงขลา เป็นดุลพินิจที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาโดยรอบคอบ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณ และมีขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดไว้ และรวมถึงการใช้ดุลพินิจในการเร่งรัดให้ ความสำคัญและความเร่งรีบของแต่ละโครงการ

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบาทยุติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค ...

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาด ตัดตอน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และคุ้มครองผู้บริโภค ...

ซึ่งเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครองที่ศาลไม่สามารถเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซงเสมือนเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองได้

## 2.2.2 การควบคุมตรวจสอบเครื่องมือทางการคลังภายใต้กรอบในทางกฎหมาย

ในส่วนของวินัยทางการคลังที่เป็นกรอบในทางกฎหมาย กรอบวินัยดังกล่าวย่อมเป็นกฎเกณฑ์ทางการคลังที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องปฏิบัติตามและมีสภาพบังคับในทางกฎหมายอย่างเป็นกิจจะลักษณะ การดำเนินการทางการคลังของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย หรือการก่อหนี้สาธารณะจะต้องดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินจากคลัง การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2562 เหล่านี้คือมาตรการทั้งหลายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบโดยอาศัยกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย ทั้งนี้ การควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบในทางกฎหมายอาจจำแนกวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ

ได้เป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) การใช้อำนาจนิติบัญญัติ 2) การใช้อำนาจทางปกครอง 3) การรับเงินและการใช้จ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ 4) พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.2.2.1 การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

หากเครื่องมือทางการคลังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติย่อมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างกฎหมายของรัฐสภามีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกรอบวินัยทางการคลังที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้บทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา 148 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญและหากข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา 148 วรรคสาม<sup>5</sup> ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2557 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ... (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่ายสาธารณะ”) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 148 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

มาตรา 148 วรรคสี่ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามตรา 81

### 2.2.2.2 การใช้อำนาจทางปกครอง

หากเครื่องมือทางการคลังมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือที่เรียกว่า “กระทำทางปกครอง” ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเครื่องมือทางการคลังที่ฝ่ายปกครองใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินมีสถานะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และเห็นว่ากรกระทำทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกรอบวินัยทางการคลังที่มีสถานะเป็นกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญหรือในระดับพระราชบัญญัติ ศาลย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>6</sup> ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดี พ. 12/2546 ในคดีฟ้องเพิกถอนกฎกระทรวง

ว่าด้วยสินค้าที่ผู้ประกอบการจะขอลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายได้สาธารณะ”) ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>7</sup>

### 2.2.2.3 การรับเงินและการใช้จ่ายเงินขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หากเครื่องมือทางการคลังไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามข้อ 1.2.2.1 หรือข้อ 1.2.2.2 แต่มีลักษณะเป็น “การรับจ่ายเงิน” ตามกฎหมายและเป็นการรับเงินหรือการจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือไปจากการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองแล้ว ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่ถูกตรวจสอบเรียกเงินคืนจากผู้ไม่มีสิทธิได้รับโดยชอบด้วยกฎหมาย ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และปฏิบัติหน้าที่

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ให้ถูกต้องตามกฎหมาย<sup>8</sup> ตัวอย่าง การตรวจสอบ การจ่ายเงินอุดหนุนสมาคมฟุตบอลจังหวัด ชุมพร (เครื่องมือทางการคลังประเภท “รายจ่าย สาธารณะ”) ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร (อบจ.ชุมพร) จ่ายเงินอุดหนุนจำนวน 2,000,000 บาท ให้แก่สมาคมจังหวัดชุมพร ตามโครงการ ส่งเสริมกีฬาฟุตบอลอาชีพจังหวัดชุมพรโดย ไม่มีอำนาจ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีมติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง ให้ อบจ.ชุมพร ดำเนินการเรียกเงินคืนและ หาผู้รับผิดชอบทางละเมิดชดใช้ความเสียหาย ให้แก่ทางราชการ (State Audit Office, 2005)

#### 2.2.2.4 พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนนี้จะไม่ใช่การควบคุมตรวจสอบ เครื่องมือทางการคลังโดยตรง แต่จะมีความ เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบทางการคลัง กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำ ตามข้อ 2.2.2.1 ถึงข้อ 2.2.2.3 หรือการกระทำ อื่น ๆ ที่อาจเห็นได้ว่ามี “พฤติกรรม” (Franck Waserman, 2018, pp.130) ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หน่วยงาน ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายจะเข้ามาทำหน้าที่ ควบคุมตรวจสอบและกำหนดโทษ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความรับผิดชอบต่อไป

ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบทางแพ่ง (หรือความ รับผิดชอบทางละเมิด) ทางอาญา ทางวินัยข้าราชการ ทางวินัยการคลังและการงบประมาณ หรือ ความรับผิดชอบอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (Aurélien Baudu, 2021, pp.569-572; Éric Oliva, 2015, pp.309-311; Jacques Buisson, 2015, pp.85-86; Philippe Boucheix et al., 2019, pp.224-227; Raymond Muzellec et al., 2013, pp.291-292; Stéphanie Damarey, 2021, pp.707-708)

##### 2.2.2.4.1 ความรับผิดชอบทางแพ่ง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการฝ่าฝืน กฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังและก่อให้เกิด ความเสียหาย เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ระบบกฎหมายไทยใช้แนวคิดเรื่องความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหาย จากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 420 โดยหลักแล้วเป็น อำนาจของหน่วยงานที่ได้รับ ความเสียหาย ที่จะทำการสอบสวนข้อเท็จจริง ความเสียหาย และพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะพิจารณา สั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อไป ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 85 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่อง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการ ต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือ ดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนด

#### 2.2.2.4.2 ความรับผิดทางวินัยข้าราชการ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ทางกฎหมายการคลังและเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อวินัยข้าราชการ หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการสอบสวนความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป

#### 2.2.2.4.3 ความรับผิดทางอาญา

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นความผิดในทางอาญา หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามระดับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดตามที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

#### 2.2.2.4.4 ความรับผิดทางวินัยการคลังและการงบประมาณ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรับผิดชอบในทางการคลัง จงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการคลังและการงบประมาณที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นย่อมได้รับโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณในกฎหมายไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะ

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสั่งลงโทษทางวินัยการคลังและการงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

#### 2.2.2.4.5 ความรับผิดอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 วรรคสอง ได้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนร่วมได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย กฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิก “งบ ส.ส.” ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการแปรรูปนิติงบประมาณไปให้พื้นที่ของตน การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจในทางงบประมาณระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแล้ว ยังสุ่มเสี่ยงที่จะเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่มุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเมืองจากการเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นการจัดสรรงบประมาณไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง

บทลงโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏในมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งเป็นบทลงโทษที่รุนแรงมาก กฎหมายให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา สามารถเสนอ

ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีความผิดจริง จะมีบทลงโทษ ดังนี้ 1) ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือ การกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล 2) ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้น สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของผู้นั้น 3) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็น ผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจาก ตำแหน่งนั้น และ 4) ให้ผู้กระทำการดังกล่าว ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

### 3. บทบาทของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติและคณะกรรมการการ เลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กร ของรัฐฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญในการ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กร เหล่านี้จึงได้รับประกันความเป็นอิสระไว้ใน รัฐธรรมนูญ ทั้งในนามของที่มาและในนามของ การบริหารที่ไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับ บัญชาคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี (Vishnu Varunyou, 1995, pp.13) ในการรักษาวินัยทางการคลัง องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้ง

กรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองและกรอบ ในทางกฎหมายแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่ไม่ได้มีความชอบธรรมในระดับ เดียวกันจึงทำได้เพียงการได้สวนสอบสวน เบื้องต้นเท่านั้น การที่ระบบกฎหมายยินยอม ให้องค์กรอิสระเข้ามาควบคุมตรวจสอบในทาง การเมืองเป็นเรื่องของนิตินโยบายของรัฐ ที่ต้องการให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ และเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของ ฝ่ายการเมือง *แต่ไม่สามารถตัดสินใจทางการเมือง ที่มีผลผูกพันได้เองเช่นเดียวกับรัฐสภาแต่อย่างใด* องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องทำการ ส่งต่อเรื่องไปให้องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ ในทางการเมืองต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการได้สวน และเสนอให้วุฒิสภาถอดถอน หรือการได้สวน สาธารณะและรายงานผลการตรวจสอบต่อ รัฐสภาและสาธารณะ ส่วนการใช้อำนาจภายใต้ กรอบในทางกฎหมาย องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญก็จะต้องนำกฎหมายมาใช้เป็น เครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบเท่าที่กฎหมาย ให้อำนาจ ไม่สามารถนำกฎเกณฑ์อื่น ๆ เช่น เรื่องในทางเศรษฐศาสตร์หรือเรื่องในทางการเมือง มาใช้ได้

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาท สำคัญในการควบคุมตรวจสอบการรักษาวินัย ทางการคลัง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มอบหมายความไว้วางใจให้แก่องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญอื่น ได้แก่ คณะกรรมการ



ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในวงการวิชาการไทยปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาบทบาทดังกล่าวมากนัก ในบทความนี้จะทำการศึกษบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อให้องค์กรความรู้ในเรื่องการรักษาวินัยทางการคลังโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ใน ส่วนที่ 3 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.1 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการรักษาวินัยทางการคลัง และ 3.2 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง

### 3.1 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการรักษาวินัยทางการคลัง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่าองค์กรเหล่านี้มีอิทธิพลในทางความเป็นจริงอยู่มาก การควบคุมตรวจสอบโดยวิธีการปกติย่อมเป็นไปได้ยาก ย่อมถูกแทรกแซงจากอิทธิพลดังกล่าวอยู่เสมอ ทำให้ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Phumiphach Rattanawan, 2017, pp.96-97)

ในส่วนที่ 3.1 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.1.1 อำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และ 3.1.2 อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง

#### 3.1.1 อำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

อำนาจทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่เรื่องของการรักษาวินัยทางการคลังโดยตรง แต่มีความเกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

##### 3.1.1.1 ความทั่วไป

บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงแต่เจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาทำความผิดมีสถานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ทำให้การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีการปกติไม่อาจเป็นไปได้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีส่วนได้เสียโดยตรงจากการมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนพนักงานสอบสวน จากนั้นก็จะพิจารณาและมีมติชี้มูลความผิดและเสนอเรื่องให้กับอัยการเพื่อพิจารณาและฟ้องคดีตามศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาดอดถอนตามกฎหมายต่อไป

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องในทางอาญาหรือเป็นเรื่องในทางการเมืองแล้วแต่กรณี ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการรักษาวินัยทางการคลังแต่อย่างใด หากแต่ว่าในบางกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการทางการคลังแล้ว อาจเข้าลักษณะเป็นความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะเข้ามามีบทบาทในการรับเรื่องดังกล่าวไปพิจารณาสอบสวนและมีคำสั่งตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป

### 3.1.1.2 ประเภทของการควบคุมตรวจสอบ

#### 3.1.1.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบในคดีอาญา

การควบคุมตรวจสอบในทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการควบคุมตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นโดยมิชอบ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวน และในกรณีที่เห็นว่ามีมูลก็จะทำการชี้มูลและเสนอเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือ ไต่สวนและเสนอเรื่องต่อศาลฎีกา ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้วแต่กรณี

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ตามนัยของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (4) ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลังก็ได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกฎหมายฉบับนี้ ปรากฏในมาตรา 95 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้วพบว่าข้อบกพร่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นการทุจริต โดยให้ถือว่ารายงานและเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การควบคุมตรวจสอบในคดีอาญาเป็นกรอบในทางกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาได้เฉพาะในความผิดอาญาตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น คณะกรรมการจะพิจารณาความคุ้มค่าหรือความเหมาะสมของการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ในประเด็นดังกล่าวมีกรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ การดำเนินกระบวนการทางอาญาในคดีรับจำนำข้าวของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะกรรมการ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวได้เกิดการทุจริตในทุกขั้นตอน ทั้งการขึ้นทะเบียนเกษตรกร การสวมสิทธิ์เกษตรกร โกงความขึ้น โกงตาชั่ง นำข้าวมาเวียนเข้าโครงการ การลักลอบนำข้าวจากโครงการไปจำหน่าย เกิดระบบนายหน้าค้าข้าว ไม่เปิดประมูลอย่างเปิดเผย การทุจริตดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระรายจ่ายของรัฐและภาวะขาดทุนเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับรู้ถึงปัญหาการทุจริตภายในโครงการจากการรายงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก กลับละเลยไม่ป้องกันความเสียหายจากการดำเนินโครงการดังกล่าว คณะกรรมการจึงมีมติเสียงข้างมาก ชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 ด้วยคะแนน 7 : 0 เสียง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557) ต่อมาอัยการสูงสุดนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีตามปัญหาเป็นการพิจารณาว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญาหรือไม่ เมื่อเป็นการพิจารณาตามกรอบในทางกฎหมาย การจะพิจารณาว่ามีกระทำความผิดหรือไม่ นั้น ไม่สามารถพิจารณาตรวจสอบได้อย่างกว้างขวางอย่างเช่น

การควบคุมตรวจสอบภายใต้กรอบในทางเศรษฐศาสตร์ที่สามารถนำหลักในเรื่องของความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพ ความยั่งยืน ความเป็นธรรม หรือกฎเกณฑ์อื่น ๆ มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินใจได้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จะเห็นได้ว่ามีฐานความผิดที่แตกต่างกัน 2 ส่วน คือ 1) การกระทำโดยทุจริต หรือ 2) การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีขอบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาและชี้มูลความผิดทั้ง 2 ฐานความผิด ซึ่งมีประเด็นที่อาจตั้งคำถามได้ในส่วนของ ความผิดฐานการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบ เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลและต่อมาย้ายการสูงสุดฟ้องจำเลย โดยนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่แจ้งผลการตรวจสอบว่า การดำเนินโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ และผลกระทบจากการดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และ ไม่เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน เป็นหลักฐานว่าจำเลยได้รับรู้ถึงปัญหาการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในโครงการ แต่กลับละเลยไม่ระมัดระวังในการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรงบประมาณแผ่นดิน กระทรวงการคลัง ประเทศชาติและประชาชน อันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความ

เสียหายแก่กระทรวงการคลัง ประเทศชาติ ผู้หนึ่งผู้ใดหรือประชาชน เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1

กรณีจะเห็นได้ว่าเป็นการนำหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญา เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและให้เหตุผลปรับกับข้อเท็จจริงว่าการกระทำของจำเลยได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสถานะทางการคลัง งบประมาณ และเศรษฐกิจของประเทศ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องในทางนโยบายของฝ่ายบริหารที่จะต้องแสดงความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังเป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้น แล้วแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานผู้รับการตรวจสอบทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป ไม่ได้มีผลบังคับเด็ดขาดตามกฎหมายผูกพันให้ผู้รับการตรวจสอบต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด จึงไม่สามารถนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลักฐานในการพิสูจน์ว่า จำเลยรู้ถึงปัญหาการทุจริตและความเสียหายที่เกิดขึ้นภายในโครงการและมีหน้าที่ต้องยุติโครงการตามรายงานการตรวจสอบ แต่กลับดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป อันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 แต่เป็นเรื่องที่รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการประเมิน ผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการคลังของประเทศ ที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ โดยนำรายงานการตรวจสอบมาใช้เป็นหนึ่งในความเห็นประกอบการพิจารณาตัดสินใจเท่านั้น โดยที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อการเมืองต่อรัฐสภาและประชาชน<sup>9</sup>

### 3.1.1.2.2 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบความรับผิดทางการเมือง

การควบคุมตรวจสอบความรับผิดทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ กรณีที่คณะกรรมการได้ทำการสอบสวนความผิดและ

<sup>9</sup> อย่างไรก็ดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาโดยไม่ได้พิจารณาในประเด็นปัญหาว่าจำเลยมีการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยมิชอบหรือไม่ แต่พิจารณาและพิพากษาลงโทษเฉพาะในความผิดฐานทุจริตเท่านั้น ในคดีหมายเลขแดงที่ อม. 211/2560 ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการที่กรรมการค้าต่างประเทศชายข้ามให้กับบริษัทกว่างตงฯ และบริษัทห่ายหนานฯ รัฐวิสาหกิจของจีน นั้น มีการแอบอ้างสัญญาเพื่อนำมาเวียนขายภายในประเทศไทย เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยทุจริต เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว ทำให้จำเลยทราบรายละเอียดดังกล่าว ตามพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าจำเลยทราบว่ามีสัญญาขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ระงับยับยั้งปล่อยให้มีการส่งมอบข้าวตามสัญญา การกระทำของจำเลยจึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123/1 กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าศาลยุติธรรมได้นำหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองมาใช้ในการพิจารณาคดีอาญา

เสนอเรื่องให้องค์กรทางการเมืองพิจารณาต่อไป ได้แก่ การชี้มูลและเสนอให้วุฒิสภาใช้อำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง (Impeachment) ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในองค์กรต่าง ๆ ที่สำคัญแต่อย่างใด (Sarunphat Thiramethawong et al., 2022, pp.57) แต่ในอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยสอบสวนคดีที่มีฐานที่มาจากรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและนำไปสู่การใช้อำนาจถอดถอนทางการเมือง ได้แก่ คดีถอดถอนอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล

### 3.1.2 อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญในการรักษาวินัยทางการคลัง

นอกเหนือจากอำนาจทั่วไปในการควบคุมตรวจสอบการกระทำโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่แล้ว กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรณีพิเศษตามนโยบายของรัฐ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ 1) อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณ และ 2) อำนาจในการได้ส่วนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมหรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

#### 3.1.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการอนุมัติงบประมาณ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดห้ามไม่ให้สมาชิกวุฒิสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและ

วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอ แปรญัตติ หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เพื่อยกเลิก “งบ ส.ส.” ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการแปรญัตติตั้งงบประมาณไปให้พื้นที่ของตน หลักการดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกแต่มีมาตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการสร้างกลไกการควบคุมผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณและคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดี (Supreeya Kaewla-iad et al., 2022, pp.3-4)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสอง กำหนดห้ามไม่ให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ เสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับหนังสือแจ้งว่าการมีกระทำความผิดดังกล่าว คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหก ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 88<sup>10</sup>

หากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าการฝ่าฝืนกรอบวินัยทางการคลังดังกล่าวตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการอำนวยการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การกระทำนั้น สิ้นผลลง และมีผลเป็นการเพิกถอนสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้้นั้น นอกจากนี้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย ภายใน 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสาม

### 3.1.2.2 อำนาจในการไตสวนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

การใช้อำนาจร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่บรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการคลังเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 244 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7 และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 245 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 8 แล้วแต่กรณี

นอกจากอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้และการควบคุมตรวจสอบวินัย การคลัง และการงบประมาณ แล้ว

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 144 วรรคหก ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 88 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการอำนวยการ มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งหรือพบว่ามิได้ทำหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจร่วมกันในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ได้แก่ ในกรณีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าตรวจการแผ่นดิน แต่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 244 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินแผ่นดินหรือการกระทำอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง หากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบและเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับการตรวจสอบดังกล่าวให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากที่ประชุม

ร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบ ตามมาตรา 245 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 8 ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรอบในทางเศรษฐศาสตร์การเมือง เนื่องจากองค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องตัดสินใจว่ามีการกระทำที่ “อาจ” ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐ “อย่างร้ายแรง” หรือไม่ ซึ่งไม่ใช่เรื่องของความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยสภาพ การใช้อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงทำได้เพียงสืบสวนสอบสวนและรายงานผลการตรวจสอบไปยังองค์กรทางการเมืองและประชาชนเพื่อพิจารณาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกันต่อไป อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการใช้อำนาจตามบทกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

### 3.2 บทบาทของคณะกรรมการเลือกตั้งในการรักษาวินัยทางการคลัง

การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสดงความต้องการของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และเป็นธรรม จึงต้องมีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการจัดการและกำกับดูแลการเลือกตั้งที่เป็นอิสระและเป็นกลาง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้สถาปนาและรับรองสถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการ

การเลือกตั้งไว้ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อประกันความอิสระขององค์กรในลักษณะที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลขององค์กรหนึ่งองค์กรใด (Chantima Nithipanya, 2008, pp.120) ปัจจุบัน นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 มาตรา 22 รัฐธรรมนูญและกฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายอื่นอีกด้วย

ในส่วนของ 3.2 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 3.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแสดงรายการทางการเงินการคลังที่สำคัญที่เกี่ยวข้องนโยบายของพรรคการเมือง และ 3.2.2 อำนาจในการได้ส่วนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมหรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

### 3.2.1 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแสดงรายการทางการเงินการคลังที่สำคัญที่เกี่ยวข้องนโยบายของพรรคการเมือง

นโยบายทางการเมืองที่พรรคการเมือง รัฐสภา หรือรัฐบาล นำเสนอต่อประชาชน

เป็นเรื่องในทางการเมืองโดยแท้ เมื่อพรรคการเมืองเข้าสู่อำนาจและได้มีการดำเนินการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน การกระทำดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่ไม่อาจถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ แต่เป็นเรื่องที่นักการเมืองจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองโดยตรงต่อประชาชนตามหลักประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจทางการเมืองได้อย่างรอบคอบโดยมีข้อมูลสำคัญที่ครบถ้วน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องแสดงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของตน ได้แก่ (1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย และ (2) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ตามหลักความโปร่งใสและหลักการตรวจสอบได้ หากพรรคการเมืองใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากพรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาท และปรับอีกวันละ 10,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามมาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>11</sup>

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 57 การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงินการประกาศโฆษณานโยบายนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย
- (2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย



จะเห็นได้ว่า ระบบดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ ตั้งแต่ในขั้นก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง แต่ท้ายที่สุดแล้วก็ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดของประชาชน หากประชาชนตัดสินใจแล้วว่าเห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองหนึ่ง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการเลือกตั้งจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าวเนื่องจากมองว่าเป็นนโยบายที่ขัดต่อวินัยทางการคลังตามข้อมูลที่พรรคการเมืองได้แสดงไว้ตามมาตรา 57 คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจและความชอบธรรมที่จะเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนแต่อย่างใด นอกจากนี้ การกำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองในการชี้แจงต้นทุนทางการเงินของนโยบายและที่มาของเงินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งยังทำให้สื่อมวลชน นักวิชาการ หรือองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะภาครัฐหรือเอกชน สามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการและในทางการเมืองได้อีกด้วย เช่น การให้ข้อสังเกตของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute Foundation (TDRI)) เรื่อง ต้นทุนทางการเงินของนโยบายและที่มาของเงิน: วิเคราะห์จากเอกสารที่พรรคการเมืองยื่นเสนอต่อ กกต. (Thailand Development Research Institute Foundation, 2023) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นว่า ในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 คณะกรรมการบริหารพรรคซึ่งมีหน้าที่ต้องควบคุมและกำกับดูแลให้สมาชิกกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ รวมตลอดทั้งระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาจถูกคณะกรรมการเลือกตั้งมีคำสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (Prachachat Business, 2022) นอกจากนี้ ยังอาจเข้าลักษณะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 73 (5) ที่กำหนดห้ามไม่ให้บุคคลใดหลอกลวง บังคับ ชูเชื้อ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง ซึ่งมีบทลงโทษที่ร้ายแรงตั้งแต่โทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับไปจนถึงการถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 20 ปี ได้อีกด้วย (Prachachat Business, 2023)

การตีความกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการตีความกฎหมายที่ให้

(3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา 121 พรรคการเมืองใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 57 วรรคสอง หรือมาตรา 77 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

อำนาจในทางกฎหมายแก่ตนเองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 73 (5) มาใช้ประกอบกับอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแสดงรายการทางการเงินการคลังสำคัญที่เกี่ยวข้องนโยบายของพรรคการเมือง ที่ดูเหมือนจะเป็นการตีความกฎหมายที่ผิดฝาผิดตัว เนื่องจากกฎหมายเรียกร้องแต่เพียงให้พรรคการเมืองแสดงวงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบายและผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย ถึงแม้ว่าสุดท้ายแล้วรัฐบาลไม่สามารถทำได้ตามที่หาเสียงไว้กับประชาชน ก็เป็นเรื่องทางการเมืองและเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองตามหลักประชาธิปไตยที่ไม่อาจถือได้ว่าเข้าข่ายเป็นการหลอกลวงประชาชนแต่อย่างใด

### 3.2.2 อำนาจในการไต่สวนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

การใช้อำนาจร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่บรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการเมืองการคลังเพื่อให้การควบคุมตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ

เป็นเอกภาพ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 244 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 7 และรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 245 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 8 แล้วแต่กรณี<sup>12</sup>

## 4. ข้อเสนอแนะ

กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการเมืองการคลัง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถือเป็นกฎหมายใหม่ บทบาทขององค์กรดังกล่าวยังไม่ปรากฏกรณีศึกษามากนัก อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายการคลังและวินัยทางการเมืองการคลังเพื่อที่จะได้ปรับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมตรวจสอบร่วมกับองค์กรอื่น เช่น รัฐสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิฉะนั้นแล้ว หากหน่วยงานดังกล่าวบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่ถูก ก็อาจนำไปสู่ข้อพิพาทฟ้องโต้แย้งเป็นคดีไปยังองค์กรตุลาการได้

<sup>12</sup> โปรดดู ส่วนที่ 3.1.2.2 อำนาจในการไต่สวนร่วมกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการทุจริต การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม หรือระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐของบทความนี้

## 5. บทสรุป

การรักษาวินัยทางการคลังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศ จึงไม่ใช่บทบาทขององค์กรหนึ่งองค์กรใด แต่เป็นเรื่องที่หน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องช่วยกันรักษาวินัยทางการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันว่าเงินงบประมาณที่มาจากเงินภาษีของประชาชนจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่คุ้มค่าหรือมุ่งหวังผลประโยชน์ในทางการเมืองเฉพาะหน้าแต่อาจนำมาซึ่งความเสี่ยงหรือความเสียหายทางการคลังในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมตรวจสอบความขององค์กรตรวจสอบภายใต้กรอบวินัยทางการคลัง จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากโดยธรรมชาติของเรื่องแล้วองค์กรตรวจสอบโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีความชอบธรรม

ในทางประชาธิปไตยน้อยกว่าองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบดังกล่าวในกรณีที่เป็นกรอบวินัยทางการคลังที่มีลักษณะเป็นกรอบในทางการเมืองย่อมจะต้องใช้อำนาจอย่างจำกัดและไม่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย เช่น การลงมติไม่ไว้วางใจหรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเอง แต่จะต้องให้องค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย เช่น รัฐสภา ในการดำเนินการดังกล่าว ในส่วนของกรอบในทางกฎหมายนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ต้องใช้อำนาจอย่างรอบคอบ ไม่ใช่ใช้อำนาจในทางกฎหมายของตนปะปนเข้าไปตีความเรื่องในทางการเมือง แต่ปล่อยให้เป็นเรื่องที่ฝ่ายการเมืองจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนตามหลักประชาธิปไตย เพื่อให้การรักษาวินัยทางการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและดำรงอยู่เคียงคู่สมดุลไปกับหลักกฎหมายพื้นฐานในทางมหาชนภายใต้ระบอบการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย □

## บรรณานุกรม

- Anan Krabuansri (2022). kån raksā winai kånkhlang læ kån ngop pra mā Na dōi ‘ongkōn thī tham nāthī khūapkhum trūat sōp čhāk phāinōk : sān winai thāng ngoppamān læ kånkhlang khōng prathēt Farangsēt ( la Cour de discipline budg taire et financi re ) læ khana kammakān trūat ngōen phāendin khōng prathēt Thai [Maintaining “fiscal and budget discipline” by external oversight bodies: the Court of Budget and Fiscal Discipline of France and the State Audit Commission of Thailand.]. *Administrative Courts Journal*, 22., 3.
- Antoine Bozio et al. (2010). *Économie des politiques publiques* (1 ed.). Paris: La Découverte.
- Aua - aree Engchanil (2015). lak kotmāi kånkhlang [Principles of Public Finance Law]. Bangkok: Wiyuchon publishing house.
- Aurélien Baudu (2021). *Finances Publiques* (3 ed.) . Paris: Dalloz.
- Chantima Nithipanya (2008). ‘amnāt nāthī khōng khana kammakān lūaktang kap lakkān bāengyæk ‘amnāt [The powers of the Election Commission and the separation of powers]. *Naresuan University Law Journal*, 1., 1.
- Éric Oliva (2015). *Finances Publiques* (3 ed.). Paris: Sirey.
- Franck Waserman (2018). *Les finances publiques* (9 ed.). Paris: Documentation française.
- Jacques Buisson (2015). *Finances publiques* (16 ed.). Paris: Dalloz.
- Krirkkiat Piphatsereetam (2009). kånkhlang wādūai kånchat san læ kārōk ra čhā yō [Finance deals with allocations and distributions.]. Bangkok: Thammasat University.
- Orapin Phonsuwan Sabyeroop (2014). kotmāi kånkhlang [Public Finance Law]. Bangkok: October.

- Pattama Thianwisitsakul (2009). *kādamnōen nayōbāi sēthakit mahā phāk phāitai bōribot kotmāi kānngōen kānkhlang mai : kōranī suksā chūang wattačhak sēthakit khā long læ phāwa wikrit sēthakit khōng Thai* [Implementation of macroeconomic policy under the context of new monetary and fiscal laws: a case study during economic downturn and economic crisis in Thailand]. (College of the Court of Justice Office of the Court of Justice), Administrative Organization of The Court of Justice, Thailand.
- Philippe Boucheix et al. (2019). *Les finances publiques* (1 ed.). Paris: Dunod.
- Phumiphach Rattanawan (2017). *panhā kīeokap khōpkhēt khōng khadī thutčharit læ krabūankān taisūan khōthetčhing khōng khana kammakān pōngkan læ prāpprām kān thutčharit hāeng chāt* [Issue about the extension of corruption cases and procedures for the inquiry of facts of The National Anti-Corruption Commission of Thailand]. (M.S. thesis Master of Laws), Thammasat University, Thailand.
- Prachachat Business. (2022). *kok tō . pōet kot lek sām khō phūa Thai chīčhæng thīmā čhæk ngōen di čhi than 10,000 bāt* [The Election Commission of Thailand opens 3 iron rules for Thailand to clarify the cause of the 10,000 baht digital money giveaway.]. (10, April, 2022). Retrieved from <https://www.prachachat.net/breaking-news/news-1258915>.
- Prachachat Business. (2023). *kok tō . ( la ) wē nok da lek prachā niyom pōet chō ngō phakkānmūang lot læk čhæk thām* [The Election Commission ignores the iron rule of populism, opening channels for political parties to reduce, exchange, give away, and give free]. (6 January 2023). Retrieved from <https://www.prachachat.net/politics/news-1163759>.
- Prachum Chomchai (2009). *khwām rū būangton kīeokap lak kotmāi kānkhlang læ kānngōen* [Introduction to Principles of Public Finance and Monetary Law]. Bangkok: Thammasat University.
- Preecha Suwanthat (2019). *wichāthōn rom sāt wādūai kānkhlang* [Thammasat Studies on public finance]. Bangkok: Wiyuchon publishing house.
- Raymond Muzellec et al. (2013). *Finances Publiques* (16 ed.). Paris: Sirey.
- Richard A. Musgrave (1959). *Theory of Public Finance* (1 ed.). Paris: McGraw-Hill.

- Sarunphat Thiramethawong et al (2022). Impeachment ( rabop ‘im phī chō mēn ) : krabūankān thōtthōn khōng Thai kap bōribot thī plīan pai nai rattthammanūn chabap patčhuban [Impeachment: removal from offices in the modern Thai constitutions]. *Nitiparitat Journal*, 2., 2.
- State Audit Office (2005). The OAG hastened the process of demanding a refund of 2 million from the Chumphon Provincial Administrative Organization in case of paying subsidies to the Chumphon Provincial Football Association. resulting in damage to the government [sot ngō . rēngōdam nōen kān rīak ngōen khūn sōng lān čhāk ‘op čhō . Chumphōn kōranī čhāi ngōen ‘utnun hai samākhom futbōn čangwat Chumphōn song phon hai rāčchakān sīahāi]. (4 November 2005). Retrieved from <https://www.audit.go.th/th/สตง-เร่งดำเนินการ-เรียกเงินคืน-2-ล้าน-จาก-อบจชุมพร>.
- Stéphanie Damarey (2021). *Droit public financier* (2 ed.) . Paris: Dalloz.
- Supreeya Kaewla - iad (2017). kotmāi ngoppamān khōng prathēt Thai [Budget law of Thailand]. Bangkok: Thammasat University.
- Supreeya Kaewla - iad (2020). kotmāi kānkhlāng : phāk ngoppamān phāendin [Public Finance Law : Budget]. Bangkok: Wiyuchon publishing house.
- Supreeya Kaewla – iad et al. (2022). kānphičhāranā winitchai khadī khōng sān rattthammanūn tām botbanyat māttrā nungrōisisipsī khōng rattthammanūn hāeng rāčchā‘ānāčhak Thai Phutthasakkarāt sōngphanhārōihoksip [An Adjudication of the Constitutional Court under Section 144 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)], *Thammasat Law Journal*, 51., 1.
- Thailand Development Research Institute (2023). khōsangket rūang tonthun thāng kānngōen khōng nayōbāi læ thīmā khōng ngōen : wikhrō čhāk ‘ēkkasān thī phak kān mūāng yūn sē nōtō kok tō [Observations on the financial cost of the policy and the source of the money: analyzed from documents submitted by political parties to the Election Commission of Thailand]. (30 April 2023) Retrieved from <https://tdri.or.th/2023/04/policy-costing-comments/>.

- The Fiscal Policy Office (2008). kāsuksā winai thāngkān khlāng khōng prathēt Thai ( ‘adīt sū patčhuban ) læ nǎothāng nai kān sōmsāng winai thāngkān khlāng tām lak sākon [A Study of Fiscal Discipline of Thailand (Past to Present) and Guidelines for Strengthening Fiscal Discipline According to International Principles]. Bangkok: The Fiscal Policy Office.
- Vishnu Varunyou. (1995). ‘ongkōn khōng rat thī pen ‘itsara [Independent Administrative Body]. Bangkok: Democracy Development Committee.
- Vishnu Varunyou. (2019). khwāmsamkhan khōng winai kāngōen kān khlāng tō ‘akān pokkrōng rabōp prachāthipatai [The importance of fiscal discipline to democracy], (Independent Study College of the Constitutional Court Office of the Constitutional Court) Office of the Constitutional Court, Thailand.
- Worachet Pakeerat (2011). kotmāi pokkrōng phāk thūapai [Principle of Administrative Law]. Bangkok: (Enlightened - Jurists).