

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระขึ้นหลายองค์กร เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย องค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่การตรวจเงินแผ่นดิน และได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญอันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้นำอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 จึงเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จะพบว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในลักษณะผสมกล่าวคือ อำนาจออกกฎหมายในอันที่จะวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไป อำนาจทางปกครองในการบริหารสั่งการ และอำนาจทางตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ความพยายามที่จะศึกษาว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีลักษณะทางกฎหมายอย่างไร และการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ความสำคัญของปัญหา

โดยที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา หรือการกำกับดูแลของบุคคลหรือองค์กรใด และมีการใช้อำนาจในลักษณะผสมดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดความไม่ชัดเจนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

บริหาร หรือตุลาการ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าการกระทำต่างๆของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และการกระทำทั้งหลายเหล่านั้นอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรใด หรือการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลหรือองค์กรตุลาการได้หรือไม่ และศาลระบบใดจะมีเขตอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 การกระทำต่างๆ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงกระทำลงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง แต่ก็มีกรกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบางประเภทที่ไม่เป็นการกระทำทางปกครอง นอกจากนี้ยังมีกรณีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 แต่เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจนกรณีจึงมีปัญหว่าการกระทำดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

นอกจากปัญหาสถานะคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ยังได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในอันที่จะวางกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายตรากฎ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายอย่างหนึ่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทที่เรียกกันว่า กฎหมายลำดับรอง ซึ่งในทางกฎหมายปกครองถือเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่ง และเนื่องจากการตรากฎเป็นเรื่องของการกระทำทางปกครองซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใช้บังคับสำหรับการตรากฎโดยตรง แตกต่างจากคำสั่งทางปกครองที่มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายกลาง ปัญหาการตรากฎจึงน่าจะเป็นปัญหาในเรื่องที่ยังขาดกฎหมายลายลักษณ์อักษรควบคุมการตรากฎอย่างชัดเจน และปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลถึงการตรากฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้บัญญัติรูปแบบในการตรากฎของแต่ละมาตราไว้แตกต่างกัน ทำให้การตรากฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีกรณีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งอาจรวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆด้วย โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง

หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในหลายๆกรณีที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาศถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการนำเสนอทฤษฎีทางกฎหมาย ความเห็นทางวิชาการที่สำคัญ ตลอดจนปัญหาที่ปรากฏเป็นรูปธรรมจากคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องโดยแบ่งออกเป็น

บทที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำของรัฐ จะศึกษาถึงทฤษฎีและแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ ตลอดจนรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบว่า การกระทำของรัฐมีกี่ประเภท การกระทำแต่ละประเภทมีลักษณะอย่างไร และองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจกระทำ การนั้นๆ โดยจะเน้นศึกษาถึงข้อคิดว่าด้วยการกระทำทางบริหาร โดยเฉพาะการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ตลอดจนการควบคุมการกระทำทางปกครองด้วย

บทที่ 2 โครงสร้างการตรวจเงินแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะศึกษาถึงสาระสำคัญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยแบ่งเป็นประเภทตามการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

บทที่ 3 กระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะศึกษาถึงฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวิเคราะห์ลักษณะการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งจะนำไปสู่สถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

บทที่ 4 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และมาตรการต่างๆ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อที่จะทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และปัญหาข้อกฎหมายและทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตรวจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการกล่าวสรุปถึงสถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไข เพื่อให้สถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความชัดเจนขึ้น และการตรากฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาจากเอกสารที่เป็นตำรา บทความ คำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องและเอกสารงานวิจัยที่เป็นภาษาไทย