

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ตามที่ได้ศึกษาสถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้ศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ และได้ศึกษาโครงสร้างการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว พบว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก่อตั้งขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของบุคคลใดหรือองค์กรของรัฐองค์กรใด ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ.2542 จึงได้บัญญัติให้ความอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่นแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในลักษณะกว้าง กล่าวคือมีอำนาจทั้งนิติบัญญัติในการออกกฎ ระเบียบ และมีอำนาจทั้งตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาด นอกจากนั้นยังมีอำนาจทางปกครองในการบริหารสั่งการ แต่เมื่อได้ทำการศึกษา ข้อความคิดว่าด้วยการกระทำทางบริหาร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และนำมาวิเคราะห์ลักษณะของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีการกระทำต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครองเพื่อให้ภารกิจการตรวจเงินแผ่นดินบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งการกระทำต่างๆ เหล่านี้เรียกว่า การกระทำทางปกครอง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนอกจากกระทำการอันมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองแล้ว ยังมีการกระทำบางประเภทที่ไม่เป็นการกระทำทางปกครอง เช่น การวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การเสนอแนะหรือให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่กระทำการบางประเภทที่ไม่อาจจัดเป็นการกระทำทางปกครองประเภทปฏิบัติการทางปกครอง กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง แต่

อย่างไรก็ตามการกระทำเหล่านั้นก็ยังเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครอง หรือ การกระทำอื่นใดก็ตามดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ต่างก็เป็นการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กระทำลงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 อันเป็นลักษณะการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารประเภทองค์กรฝ่ายปกครอง

แม้การกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีลักษณะของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 (1) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดและบทบัญญัติ มาตรา 15 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำกับ และเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลัง กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่าการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ซึ่งสถานะทางกฎหมายของการกระทำมีความสำคัญต่อการควบคุมตรวจสอบการกระทำนั้นๆ เนื่องจากการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละประเภท ได้แก่ การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่แตกต่างกันไป ดังนั้นหากการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมีสถานะทางกฎหมายเป็นการกระทำทางตุลาการ ในกรณีนี้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นย่อมไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้อีก ทั้งนี้เพราะลักษณะเฉพาะของการกระทำทางตุลาการหรือศาลนั้นคือลักษณะเด็ดขาดเป็นที่สุด ซึ่งหากเป็นกรณีดังกล่าวย่อมขัดกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสองที่บัญญัติให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ แต่จากการที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์มาแล้วว่าการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

นอกจากปัญหาในการบัญญัติกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจนส่งผลต่อสถานะในทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวแล้ว ยังมีกรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการตรากฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และมาตรการต่างๆของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใด

บุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองนั้น ส่วนใหญ่ได้มีการนำไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา แต่ก็มีบางกรณีมิได้นำไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็เป็นรูปแบบและเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งความสมบูรณ์ของกฎ แต่ปัญหาในเรื่องการประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว เกิดขึ้นเนื่องจากในบททั่วไปของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการออกกฎได้กำหนดให้หากฎที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับได้ นอกจากนั้นในบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรากฎบางมาตรายังได้กำหนดไว้ด้วยว่าให้กฎที่ออกโดยบทมาตรานั้นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในขณะที่บทบัญญัติบางมาตราก็ไม่ได้บัญญัติให้กฎที่ออกตามมาตรานั้นๆต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นอำนาจในการตีความของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าประกาศหรือระเบียบนั้นมีลักษณะเป็นการบังคับโดยทั่วไปตามที่กำหนดไว้เป็นหลักทั่วไปในกฎหมายแม่บทหรือไม่ หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าไม่มีลักษณะเป็นการบังคับโดยทั่วไปแล้วก็จะไม่นำประกาศหรือระเบียบนั้นไปประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา นอกจากปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบในการตราของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ยังมีกรณีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการกันเองภายในองค์กรโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความชำนาญในการร่างกฎหมาย จึงอาจไม่รัดกุมเพียงพอ และไม่มียกย่องกฎหมายใดบัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อนมีผลใช้บังคับ ซึ่งสภาพปัญหาทั้งสองกรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องรูปแบบ หรือ กระบวนการตราของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นได้เกิดปัญหาขึ้นกับกรณีการบังคับใช้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ดังที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 4

จากการศึกษาลักษณะและสถานะทางกฎหมายของการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาแล้วว่าส่วนใหญ่เป็นการกระทำทางปกครองและได้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายบางประการที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับการศึกษาถึงแนวความคิดการควบคุมการกระทำทางปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ได้ก่อตั้งองค์กรอิสระขึ้นหลายองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพกว่าที่เคยเป็นมา รวมทั้งมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้

อำนาจฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้สร้างระบบการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อเป็นการคานและถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แม้เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลขององค์กรใดเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรรัฐองค์กรอื่น และเนื่องจากการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหารประเภทองค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกระทำใดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองจึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เว้นแต่การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิด ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมดังกล่าวแล้ว จากการศึกษาแนวความคิดตลอดจนปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

ข้อเสนอแนะ

1. กรณีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีลักษณะของการกระทำทางตุลาการ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีดังกล่าวมิใช่การกระทำทางตุลาการแต่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ซึ่งมีผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอกองค์กรเป็นการเฉพาะรายมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน ทั้งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ให้มีการบัญญัติถ้อยคำในกฎหมายให้ชัดเจน โดยไม่ต้องบัญญัติคำว่า “เป็นองค์กรสูงสุด” หรือ “คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด” และควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2542 ให้ชัดเจนด้วยว่ากรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังให้ข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 253 ได้บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงมีความชัดเจนขึ้นว่าคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมิใช่การกระทำทางตุลาการ แต่มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา 302 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับต่อไป โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้ผู้รักษาการดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังนั้น ขณะนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ.2542 จึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภายในกำหนดระยะเวลาต่อไป

2. กรณีปัญหารูปแบบการตรากฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ.2542 ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และมาตรการต่างๆ ซึ่งมีผลใช้บังคับโดยทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงมีสถานะเป็นกฎหรือกฎหมายลำดับรอง ซึ่งในทางทฤษฎีกฎจัดเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่ง และกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้จะต้องมีการประกาศให้ทราบเป็นการล่วงหน้า ดังนั้น การประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงถือเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งความสมบูรณ์ของกฎ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติทั่วไปในมาตรา 5 วรรคสองกำหนดให้ประกาศและระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และบทบัญญัติตามมาตรา 52 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง

และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมาตรา 52 วรรคสอง บัญญัติให้ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ซึ่งระเบียบหรือประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 52 ส่วนใหญ่แล้วเป็นระเบียบภายในองค์กร นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติมาตราอื่นๆที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการออกระเบียบใช้บังคับในเรื่องอื่นๆ โดยบางมาตราก็กำหนดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่บางมาตราก็ไม่ได้กำหนดไว้ การที่บทบัญญัติของกฎหมายบัญญัติไว้แตกต่างกันจึงเป็นอำนาจในการตีความของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและนำมาซึ่งกรณีปัญหารูปแบบการตรากฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของบุคคลหรือองค์กรใด มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน โดยกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการออกระเบียบหรือประกาศออกใช้บังคับได้เองไม่ว่าจะเป็นระเบียบหรือประกาศที่มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบภายใน ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงควรมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยเห็นควรบัญญัติให้ระเบียบหรือประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือระเบียบภายในให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาทุกกรณี

3. เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระของรัฐที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความอิสระและเป็นกลาง รัฐสภาจึงตรากฎหมายมอบอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดรายละเอียดออกใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับฝ่ายบริหารแต่กระบวนการในการตรากฎของฝ่ายบริหารกับกระบวนการตรากฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นแตกต่างกัน โดยกฎของฝ่ายบริหารแต่ละประเภท เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือ ประกาศกระทรวง เป็นต้น จะมีกระบวนการตราที่แตกต่างกันออกไป โดยฝ่ายบริหารจะมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (ข) เพื่อทำการตรวจสอบในหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง หรือกฎ

รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมาย หรือมีผลกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญหรือไม่ เพียงใด แต่การตรวจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจนั้นไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการในการตรวจแต่ละประเภทไว้ และไม่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญทางเนื้อหาของกฎแต่ละประเภท ซึ่งกฎของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบางเรื่องมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อนประกาศใช้ และเนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องส่งกฎไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการร่างกฎหมาย ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้บัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อนประกาศใช้ โดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือองค์กรที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ตรวจสอบและให้คำปรึกษา และแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้คดียุติภาพเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตาม กรณีการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ตราโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อนประกาศใช้ อาจมีประเด็นปัญหาในเรื่องการขาดความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ จึงเห็นว่าสุดท้ายแล้วคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากลไกภายในองค์กรให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายนั่นเอง