



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการตรวจเงินแผ่นดิน

จัดทำโดย นายธนพล โกมารกุล ฌ นคร
รหัส ๖๓๐๘๑๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยกับการตรวจเงินแผ่นดิน

นายธนพล โกมารกุล ณ นคร^๑

บทนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เพียงแค่ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตรวจสอบและถ่วงดุลกันและกันนั้น ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพเพียงพอ การจัดทำมีองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางจึงมีความจำเป็น ในการทำหน้าที่ให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อมุ่งผล คุ่มครองประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ โดยที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในองค์กร ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นการ เสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้านหนึ่งเพื่ออุดช่องว่างในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ รัฐและเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

บทความนี้จะศึกษาเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยที่อยู่ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยที่หลัก ประชาธิปไตยมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการปลีกย่อยหลายหลักการ จึงสมควรกล่าวถึงเพื่อให้ทราบถึง ความหมายและสาระสำคัญเป็นอันดับแรก (ส่วนที่หนึ่ง) ในลำดับถัดมาจะได้กล่าวถึงการตรวจเงินแผ่นดิน (ส่วนที่สอง) และในลำดับสุดท้ายจึงจะวิเคราะห์ทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในการ ตรวจเงินแผ่นดินว่ามีอยู่อย่างไร (ส่วนที่สาม)

ส่วนที่ ๑ หลักประชาธิปไตย

๑.๑ แนวคิดของหลักการประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเริ่มต้นจากการปกครองในสมัยกรีกโบราณ และประเทศอังกฤษได้นำหลัก ประชาธิปไตยมาใช้ประมาณ ค.ศ.๑๒๑๕ เมื่อขุนนางได้เสนอข้อเรียกร้องที่เรียกว่า “แมกนาคาร์ตา” (Magna Carta) หรือ กฎบัตรใหญ่(Great Charter) ต่อพระเจ้าจอห์น (King John) ขอให้กระทำการ ปฏิรูปการปกครองอันเป็นการลดทอนอำนาจที่มีของพระองค์ และให้กษัตริย์ประกันสิทธิเสรีภาพและ ความเสมอภาคบางประการของราษฎรโดยให้ยึดหลักกฎหมายไม่ให้ผู้ปกครองกระทำการตาม อำนาจใจจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของอังกฤษไปสู่ ความเป็นประชาธิปไตย และได้พัฒนาเรื่อยมาในประเทศยุโรป โดยในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ ฌ็อง บอด็อง (Jean Bodin) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสคนแรกที่ใช้คำว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอ สูงสุดในการปกครองประเทศ ต่อมา มงเตสกีเยอ (Montesquieu) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสได้ให้กำเนิด แนวคิดในการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอปกครองสูงสุด เป็น ๓ ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสอดคล้องกับแนวความคิดของอริสโตเติล

^๑ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก โดยมีพื้นฐานหรือมีเป้าประสงค์ คือ การให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายที่มีอำนาจใช้อำนาจนั้นๆ ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปราศจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดที่อาจละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้^๒ ฉะนั้น จึงต้องแบ่งแยกอำนาจแต่ละด้านออกจากกัน โดยจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจคนหนึ่งถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตขององค์กรผู้ใช้อำนาจคนอื่นๆ โดยใช้วิธีแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจให้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ระหว่างผู้ใช้อำนาจด้วยกันให้อยู่ในระดับพอเหมาะอยู่เสมอ เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในทางการเมืองการปกครองและหลักการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่^๓ แต่อย่างไรก็ดีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองมิใช่วิธีเดียวในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อสร้างความสามารถในการตรวจสอบและถ่วงดุล จึงจำเป็นที่จะต้องมีการซึ่งกันและกันการใช้อำนาจระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ความหมายของหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย เป็นการสมาสคำระหว่างคำว่า “ประชา” และ คำว่า “อธิปไตย” แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy คำนี้มาจากคำว่า Demokration ในภาษากรีก ซึ่งมาจากคำว่า DEMOS แปลว่า ประชาชน KRATOS แปลว่า อำนาจ และ KRATEIN แปลว่า การปกครอง รวมเป็นคำว่า Demokration จึงแปลว่า การปกครองของประชาชน เมื่อกล่าวสรุปในเชิงความหมายแล้วย่อมสอดคล้องอย่างยิ่งกับคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีของสหรัฐอเมริกา นายอับราฮัม ลินคอล์นว่า “รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน” ซึ่งหมายถึงระบบการปกครองตามอุดมคติระบบหนึ่งที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยจะให้โอกาสอันเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การแสวงหา ความสุข เป็นต้น^๔

ความหมายของประชาธิปไตยตามความเห็นนักวิชาการ เช่น ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “อำนาจสูงสุดของปวงชน” ดังนั้นจึงมีคำจำกัดความว่า “รูปแบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”^๕ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้ว่า แก่นของประชาธิปไตย เป็นเรื่องของการปกครองโดยเสียงข้างมาก แต่ก็ไม่แน่ว่าเสียงของคนข้างมากจะดีเสมอไป ถ้าเอาโจร ๕๐๐ คนกับพระ ๕ องค์ มาอภิปรายลงมติก็น่าปล้นชาติหรือไม่ดี การที่โจร ๕๐๐ คนมีเสียงข้างมากลงมติว่าปล้นชาติ ไม่ได้แปลว่าเสียงข้างมากดีและถูกต้อง จะให้เป็นประชาธิปไตยที่ดี จึงต้องมากทั้งเสียง ความรู้ ความจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง การเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อ

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วัฒนธรรมทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ”, ๒๕๕๔, ๔.

๒๗-๓๐

^๓ ปรีดี เกษมทรัพย์, “นิติปรัชญา”, พิมพ์ครั้งที่ ๙, กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๐

^๔ ปรีดี พนมยงค์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ, www.public-

law.net/publaw/view.aspx?id=1100

^๕ เฟิงอ้าง.

ประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เสียงมากลากกันเข้าพวง^๖ ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้ว่า “ประชาธิปไตย” มาจาก คำว่า ประชา + อธิปไตย ซึ่งแปลว่า “อำนาจการปกครองเป็นของประชาชน” ซึ่งตามทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ยอมรับว่าเป็นระบบที่ดี และประเทศที่เจริญแล้วยอมรับว่าเป็นระบบที่ดี^๗ ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ และเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่จะต้องเคารพเสียงข้างน้อย^๘

๑.๓ หลักการของประชาธิปไตย

ตามความเห็นของศาสตราจารย์ สมบัติ อารังธัญวงศ์^๙ หลักประชาธิปไตยประกอบด้วย หลักการสำคัญต่างๆ โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๕ ประการ ดังนี้

(๑) **หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty)** : ในหลักการข้อนี้จะเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง และรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย

(๒) **หลักเสรีภาพ (Liberty)** : ในหลักการข้อนี้จะเป็นการให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน

(๓) **หลักความเสมอภาค (Equality)** : หลักการในข้อนี้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคถึงแม้ว่ามนุษย์เรา จะเกิดมามีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างทางกายภาพ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

(๔) **หลักกฎหมาย (Rule of Law)** : หลักการในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่คำนึงถึง ประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรม บังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใดๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่นอกระบบกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆ ได้

(๕) **หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules)** : ปัจจุบันประชากรของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีจำนวนมาก ซึ่งคงเป็นการยากที่จะให้ทุกคนในรัฐมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมากคงต้องใช้เสียงข้างมากที่

^๖ ม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช, “การเมืองไทย,” ในรัฐศาสตร์ ฉบับ ปฏิวัติและประชาธิปไตย, เจริญวิทย์การพิมพ์ : กรุงเทพฯ, ๒๕๑๗, น.๑๑๖.

^๗ ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, วิญญูชน : กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖, น.๑๑-๑๔.

^๘ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : ๒๕๕๕, น.๑๘๔.

^๙ สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, สำนักพิมพ์เสมารธรรม:กรุงเทพฯ, น. ๒๕๘ - ๒๗๓.

มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ตีหลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม่ว่าจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) ได้ ทั้งนี้จะต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย และเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

หลักประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตย หมายถึง หลักการของการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนหรือกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องมีหลักการดังต่อไปนี้^{๑๐}

(๑) ประชาชนเป็นแหล่งที่มาของอำนาจสูงสุดในการปกครอง

หลักการนี้ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเรียกว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้นเชื่อว่า คนทุกคนมีสติปัญญา มีเหตุผล มีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการตัดสินใจเลือกนโยบายตามที่พรรคการเมืองนำเสนอ เจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นที่มาแห่งฐานอำนาจของรัฐบาล หลักการดังกล่าวทำให้กระบวนการทางการเมืองต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่องค์กรตัดสินใจทางการเมืองหรือรัฐบาล หรือที่เรียกว่ากระบวนการจากล่างสู่บน รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศต้องมาจากกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

(๒) การปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพและคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย

ในระบอบประชาธิปไตยยอมรับว่า คนทุกคนมีเหตุผล มีเสรีภาพและความเสมอภาค ในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองเท่าเทียมกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่า ความแตกต่างในความคิดเห็นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ แม้ในการปกครองประเทศต้องเป็นไปตามเสียงฝ่ายข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน แต่ก็ต้องยอมรับให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง ตลอดจนมีสิทธิที่จะคัดค้านการตัดสินใจของฝ่ายข้างมากนั้นได้ตามกรอบของกฎหมาย และฝ่ายข้างมากจะต้องเคารพความคิดเห็นของฝ่ายข้างน้อย จะกระทำการใดๆ อันเป็นการกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อยไม่ได้ หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพและคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย จึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

^{๑๐} สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๙, กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๑, น. ๑๕๖ -

(๓) หลักการปกครองในระบบผู้แทน

ในระบบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจด้วยตนเองแต่มอบให้ผู้แทนดำเนินการแทน ในระบบนี้เจตนารมณ์ของประชาชนจึงถูกแสดงออกโดยทางอ้อมคือผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนในรัฐสภา

(๔) หลักการมีพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยมีบทบาทเป็นตัวก่อตั้งเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชนให้เห็นได้และปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกันก็ช่วยทำให้ผู้แทนมีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย ประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้โดยสันติวิธี จึงต้องมีการเลือกตั้ง ตามระยะเวลาและต้องอนุญาตให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนจะเป็นผู้บริหารประเทศ ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างน้อยก็จะเป็นฝ่ายค้านโดยมีหลักประกันในเรื่องเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากเสียงข้างมากและความเสมอภาคในโอกาสที่จะเปลี่ยนเป็นเสียงข้างมากหรือเป็นรัฐบาลได้

๑.๔ หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักประชาธิปไตย^{๑๑}

หากพิจารณาถึงบรรดาระัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายจะพบว่ามีความสำคัญ ๒ หลักการ กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย แต่หากจะกล่าวถึงประเด็น เรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น หลักการที่บทบาทสำคัญ คือ หลักนิติรัฐ เป็นหลักใหญ่ที่เป็นหลักการพื้นฐานที่สามารถแบ่งหลักย่อยที่เกี่ยวกับเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ ๓ หลักย่อย คือ

(๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบ และยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดหากแต่มีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมดและดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของความแตกต่างตามอำนาจหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์การตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ”

^{๑๑} บรรเจิด ลิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=๒๔๑>.

และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง อันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว กรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่างๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิงด้วย สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ

(๒) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” หลักในเรื่องนี้เป็นการเชื่อมโยงเข้ากับหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดีจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติอันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นการกระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิของประชาชนนั้นจะกระทำได้อเฉพาะภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนก่อน ดังนั้น การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนจึงมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนแล้ว

(๓) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้ง ๒ ประการ ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ในรัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับหลักความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้น ดังนั้น เพื่อเห็นแก่ความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลในการพัฒนาบุคลิกภาพของแต่ละบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อก็ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น จึงจะสามารถกระทำได้อ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงได้มีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้เพื่อความมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็เพื่อให้อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง นอกจากนี้แล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่างๆ อีกหลายประการเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมิให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง การกำหนดให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และหลักประกันที่สำคัญคือหลักประกันการใช้สิทธิในทางศาล ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ปัจเจกบุคคล เพราะการคุ้มครองหรือหลักประกันทั้งหลายจะปราศจากความหมาย หากไม่ให้อสิทธิแก่ปัจเจกบุคคลใน

การโต้แย้งการกระทำของรัฐ เพื่อให้องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางเข้ามาควบคุม ตรวจสอบการกระทำของรัฐที่ถูกโต้แย้งว่าละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

๑.๕ ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ^{๑๒}

หากแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ ก. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ และ ข. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวสามารถแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(๑) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร การควบคุมภายในองค์กรเฉพาะองค์กร ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่มีการควบคุมทั้ง ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์กับการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนองค์กรนิติบัญญัติก็ดี หรือองค์กรตุลาการก็ดี การควบคุมภายในองค์กรนั้นจะมีการควบคุมเฉพาะการควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งในบทความชิ้นนี้จะไม่นำเรื่อง การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

(๒) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอาจแบ่งออกเป็น

(๒.๑) การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองเป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่ง เพราะโดยหลักการแล้ว องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๒ ประการคือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาและตามกฎหมาย บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ องค์กรนิติบัญญัติในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของระบอบการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น ในระบบ รัฐสภาอาจใช้วิธีการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือการตั้ง กระจุกถาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมและตรวจสอบโดยทางการเมืองมีข้อจำกัดอยู่หลาย ประการ เช่น การที่ฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาก็ดี หรือการที่พรรคฝ่ายค้านจะสนใจต่อความ บกพร่องเฉพาะที่ทำให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้น การควบคุมและตรวจสอบโดย ทางการเมืองจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับการตรวจสอบในเชิงนโยบาย หรือควบคุมและตรวจสอบ เฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญๆ เท่านั้น

(๒.๒) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ การควบคุมและ ตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่างๆ เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีอำนาจในการควบคุมและ ตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น ๆ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีอำนาจในการควบคุมและ ตรวจสอบเรื่องการเงินการคลังของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ หรือกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีอำนาจในการ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐทั้งหลาย ส่วนขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจแผ่นดินจะมีอำนาจมากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับข้อกำหนดให้องค์กรนั้นๆ มีอำนาจเพียงใด ตัวอย่างขององค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นเพื่อ

^{๑๒} เพิ่งอ้าง.

ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน(Auditor General) และผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เป็นต้น

(๒.๓) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการขององค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนั้นอาจแยกออกได้ ๒ ระบบ คือระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ นอกจากการแยกเป็นระบบศาลเดี่ยวและศาลคู่แล้วในบางประเทศยังกำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลพิเศษ ซึ่งนอกจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีภาระหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้วศาลรัฐธรรมนูญยังอาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ

๑.๖ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑) ความหมายของการมีส่วนร่วม^{๑๓}

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมถึงการนำความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและตัดสินใจของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการสื่อสารสองทาง คืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบด้วย การแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติอีกทั้งหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ยากที่สุด ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชน และค่านิยมของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

(๒) รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ^{๑๔} ได้รวบรวมรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง เป็นการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเองเพื่อแก้ไขปัญหาในกลุ่มของตนเองโดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากภายนอกโดยมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

(๒) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบโดยทั่วไปในประเทศที่กำลังพัฒนา

(๓) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้ดำเนินการได้รับผลทันที แต่ไม่ได้รับผลระยะยาวและมีผลเสียคือไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

^{๑๓} ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘.

^{๑๔} United Nation, Popular Participation In Decision Making For Development, (New York: United Nations Publication, 1998), อ้างถึงในสิริพัฒน์ ลาภจิตร, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), น.๓๑.

(๓) การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ในฐานะที่เป็นพลเมืองของชาตินั้น สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว และการใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่างๆ ดังนี้

มาตรา ๔๑ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(๓) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๔๓ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีต ประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ

(๒) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน หรือชุมชน หรือดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

(๔) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน

มาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

ส่วนที่ ๒ การตรวจเงินแผ่นดิน

จากแนวคิดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” โดยประชาชนยอมสละอำนาจบางส่วนให้แก่รัฐเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ส่วนรวมและส่งผลกระทบต่อความสุขส่วนตนได้ ดังนั้น ประชาชนจึงเป็นผู้กุมอำนาจสูงสุดของรัฐ ส่วนรัฐรวมทั้งตัวแทนของ

ประชาชนในการใช้อำนาจรัฐเป็นเพียงเครื่องมือในการใช้สิทธิของประชาชน โดยมีหลักประกันสำคัญที่จะคุ้มครองอำนาจของประชาชน คือ ทฤษฎีการปกครองในรูปแบบ นิติรัฐ ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจรัฐจะต้องกระทำเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวมภายในขอบเขต เจื่อนใจ และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่เนื่องจากการใช้อำนาจจริงต้องกระทำผ่านระบบตัวแทนของประชาชน อาจทำให้เกิดการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนเจ้าของอำนาจ จึงเป็นเหตุจำเป็นที่ต้องอาศัยกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งโดยปกติของหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐเป็น ๓ ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะเป็นผลให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการให้แต่ละองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่อาจไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ เช่น การที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายในรัฐสภา หากฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากและมีผลประโยชน์ร่วมกันก็จะทำให้การตรวจสอบไม่เป็นผล อีกทั้งควบคุมตรวจสอบได้เฉพาะประเด็นที่สำคัญในเชิงนโยบายเท่านั้น ส่วนฝ่ายตุลาการจะดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ฟ้องร้องเท่านั้น และการพิจารณาคดีของศาลต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลในระบบการเมืองการปกครองโดยอาศัยหลักแบ่งแยกอำนาจไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงได้กำหนดให้มี “องค์กรตรวจสอบ” เพื่อให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรนั้น

ด้วยโครงสร้างทางการเมืองการปกครองและการบริหารประเทศของไทยที่อาจถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำ มีขั้นตอนที่ไม่จำเป็นมากมายทำให้เกิดความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบมีผลต่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องการความถูกต้อง โปร่งใส ความเชี่ยวชาญ ความรวดเร็วและเป็นกลาง ดังนั้นจึงมีแนวคิดในการสถาปนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นกลไกที่เข้าไปเติมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศผ่านการทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบ ให้แก่กิจกรรมต่างๆ ภายในรัฐที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะด้วย โดยมีความมุ่งหมายหลักในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้มีองค์กรอิสระขึ้น และได้กำหนดให้มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในด้านการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๑ ประวัติความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดินไทย ^{๑๔}

“การตรวจเงินแผ่นดิน” เกิดจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ที่จะควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และแก้ไขความบกพร่องทางการเงิน การคลัง โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ได้ทรงตราพระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ พุทธศักราช ๑๒๓๗ เมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๑๘ และโปรดเกล้าให้ตั้งออฟฟิศหลวงหรือ ออดิตออฟฟิศ (Audit Office) นับได้ว่า พระองค์ท่านทรงเป็น “พระบิดาแห่งการตรวจเงินแผ่นดินไทย” ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ได้ทรงโปรดเกล้าให้ตั้ง “กรมตรวจเงินแผ่นดิน”

^{๑๔} “ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินไทย” สืบค้นจาก www.audit.go.th.

เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ โดยมีพระบรมราชโองการว่า “การเก็บเงิน ผลประโยชน์ รายได้ เงินแผ่นดิน แลเงินที่เบิกจ่ายใช้ในราชการแผ่นดินทุกวันนี้ มีจำนวนเงินทั้งรายได้แลรายจ่ายมากมายกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก สมควรที่จะเพิ่มการตรวจตราให้ยิ่งขึ้น ...” ทรงโปรดให้แต่งตั้งกรมการตรวจพระราชทรัพย์ หรือกรมการตรวจรายรับรายจ่ายของแผ่นดินขึ้น อันเป็นจุดเริ่มต้นขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินของไทย เป็นต้นมา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้สมทบกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบัญชีกลางเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๙ โดยมีเจ้าพระยาโกมารกุลมนตรี (ชื่น โกมารกุล ณ นคร) เป็นอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นผู้ควบคุมกรมตรวจเงินแผ่นดินจนกระทั่ง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย มีการโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร และต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๗๖ มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยหลวงดำรงวิศิทรานูวรรต เป็นประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนแรก

ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีเนื้อหาเพื่อให้มีการตรวจสอบการรับจ่ายเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างจากคณะกรรมการมาเป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงผู้เดียว แล้วยังเพิ่ม บทบาทการตรวจสอบ ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลและความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นการพัฒนาบทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts ๑๙๗๗)

จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้ “การตรวจเงินแผ่นดิน” กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานขององค์กรสูงสุด การพิจารณาผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจุบันองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกลไกขับเคลื่อนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินบรรลุภารกิจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยมีการตรา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเป็นกรอบหน้าที่และอำนาจที่ใช้ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นรูปแบบผสม (Hybrid system) คือ มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดและตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐได้ อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษเช่นเดียวกับรูปแบบคณะบุคคลที่เป็นศาล

๒.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
๓. กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

๔. ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

๕. ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑. ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
๒. ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
๓. มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม ข้อ ๑ และข้อ ๒
๔. กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม ข้อ ๓

โดยที่การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การตรวจสอบต้องคำนึงถึงการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงความคุ้มค่า ความสงบเรียบร้อย ความไว้วางใจของสาธารณชน การดำเนินงานโดยสุจริต ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ และการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐด้วย

ส่วนที่ ๓ หลักประชาธิปไตยในการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดหน้าที่และอำนาจให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๐^{๑๖} และมาตรา ๒๔๒^{๑๗} และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวแล้วจะปรากฏว่ามีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอยู่หลายประการ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

๓.๑ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล กล่าวคือ เพื่อช่วยเสริมระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้วด้วยตัวองค์กรเอง นอกจากนี้ยังปรากฏมีหลักการประชาธิปไตยในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจทำให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ ดังนี้

(๑) การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบออกจากอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินและนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกันเองภายในองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

^{๑๖} มาตรา ๒๔๐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- (๕) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกส่งลงโทษตาม (๕) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วย

^{๑๗} มาตรา ๒๔๒ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (๒) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- (๓) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (๑) และ (๒)
- (๔) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (๓)

(๒) การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐและกำหนดโทษทางปกครอง โดยที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเสนอเรื่องกรณีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยเป็นการแบ่งแยกอำนาจเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดความผิดออกจากอำนาจการตรวจสอบและเสนอเรื่อง เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันเองภายในองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งลงโทษ เป็นการกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยศาลปกครองสูงสุด และในขณะเดียวกันก็กำหนดให้การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดกรณีที่ถูกผู้ถูกลงโทษทางปกครองในการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อศาลปกครองสูงสุด โดยกรณีที่ใช้คำว่า “อุทธรณ์” จะทำให้อำนาจในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดมีเพียงใด โดยมีอำนาจในการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นอำนาจในการควบคุมตรวจสอบในด้านความชอบด้วยกฎหมายซึ่งกระทำได้ แต่หากศาลปกครองเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการกำหนดโทษทางปกครองมีความบกพร่อง ไม่เหมาะสม หรือไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำ ศาลปกครองจะสามารถกำหนดแก้ไข ปรับลด เพิ่มเติม โทษทางปกครองนั้นได้หรือไม่ เนื่องจากการพิจารณากำหนดโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ใช้อำนาจของศาลปกครอง หากศาลปกครองเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกำหนดโทษทางปกครองแล้ว ย่อมเท่ากับว่าศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองเสียเอง อาจทำให้เกิดการปกครองโดยองค์กรตุลาการอันขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจตามหลักการประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดให้องค์กรตุลาการมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีไม่ได้มีอำนาจในทางปกครอง ดังนั้น คำว่า “อุทธรณ์” ดังกล่าว จึงอาจแปลได้ว่า คือ การฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดนั่นเอง

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ วรรค ๓ กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่จึงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ผู้ว่าการแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด การไต่สวนเบื้องต้นดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะพนักงานไต่สวนหรือเข้าตรวจสำนวนการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อผลการไต่สวนเบื้องต้นปรากฏเป็นประการใด ให้ส่งสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า

การดำเนินการของผู้ว่าการจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะแจ้งให้ผู้ว่าการยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป”

อันถือเป็นการกำหนดให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓ “ให้มีคณะกรรมการกำกับตรวจสอบเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสำนักงานของคณะผู้ตรวจสอบ และดูแลให้คณะผู้ตรวจสอบมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสำนักงาน”

เป็นกรณีกฎหมายกำหนดเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรตรวจเงินแผ่นดินให้ถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้เช่นเดียวกันกับกรณีที่เป็นไปตรวจสอบองค์กรอื่น

(๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๘ “เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยมิชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการการเลือกตั้ง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกคน มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมตามวรรคสอง ในกรณีที่กรรมการผู้ใดไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมาประชุมแล้วไม่ลงคะแนนเสียงหรืองดออกเสียง ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะลาออกจากตำแหน่งก่อนวันประชุมหรือก่อนลงมติ แล้วแต่กรณี”

เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีกรณีที่ยังองค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องร่วมพิจารณา วินิจฉัยผลตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงร่วมกับองค์กรอิสระอื่น เป็นการให้องค์กรอิสระอื่นร่วมถ่วงดุลผลการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๓.๒ หลักการยอมรับเสียงข้างมากฟังเสียงข้างน้อย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๕ กำหนดว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคห้า การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคน จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กรรมการคนใดไม่อาจมาประชุมได้ให้จัดแจ้งเหตุ นั้นไว้ในรายงานการประชุม

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ และให้กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ในกรณีมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การไม่เข้าประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมตามวรรคสองโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม”

๓.๓ หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และให้ผู้ถูกลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งโทษ เป็นการกำหนดให้ผู้ถูกลงโทษซึ่งถูกกระทบสิทธิสามารถนำคดีสู่ศาลปกครองได้ และเป็นการคุ้มครองสิทธิที่มากขึ้นอีกระดับหนึ่ง โดยที่ให้ผู้สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้นมาก่อน ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีจนถึงที่สุดมีความรวดเร็วกว่าคดีประเภทอื่น

๓.๔ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ แสดงถึงเจตจำนงของประชาชนซึ่งเป็นที่มาแห่งฐานอำนาจของรัฐ เมื่อระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง และได้มีการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ และมาตรา ๗๘ ฉะนั้น การที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการมีส่วนร่วมในการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้น ซึ่งปัจจุบันประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจเงินแผ่นดินได้ ดังนี้

(๑) ประชาชนสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภาครัฐต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ในหลายช่องทาง เช่นติดต่อยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง ทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) และติดต่อทางเว็บไซต์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) จัดโครงการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เช่น หลักสูตร "การรู้รักภัยเงินแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในความสำคัญของการปกป้องเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐ เข้าใจแนวทางการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด และให้ภาคประชาชนร่วมเป็นภาคีเครือข่ายในการตรวจสอบเพื่อสอดส่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ

(๓) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมาปรับปรุงร่างหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินก่อนประกาศบังคับใช้

(๔) ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ.๒๕๖๒-๒๕๖๕) กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐมี ๕ วัตถุประสงค์ ได้แก่

(๔.๑) ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐ

(๔.๒) ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐ

(๔.๓) สื่อมวลชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และรณรงค์เสนอผลการตรวจสอบสู่สาธารณชน

(๔.๔) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐ

(๔.๕) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีเครื่องมือและทีมงานในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินของรัฐให้แก่ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ

ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนจะนำไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่อไป

(๕) การเผยแพร่ผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและข้อมูลต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามได้ ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดไว้ ได้แก่

มาตรา ๘ วรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

มาตรา ๒๙ วรรคสอง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ให้เผยแพร่ให้หน่วยรับตรวจและประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา ๕๙ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๘) รวบรวมคำสั่งของผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ที่มีถึงหน่วยรับตรวจในส่วนที่เกี่ยวกับผลการตรวจสอบ เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานรวมถึงเผยแพร่ให้หน่วยรับตรวจและประชาชนทราบ (๙) เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๖๙ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา ๖๘ ใช้บังคับแล้ว ให้สำนักงานจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

มาตรา ๗๔ ให้กรมบัญชีกลางโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบแต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ในกรมบัญชีกลางขึ้นคณะหนึ่งตามจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทำ หน้าที่ในการตรวจสอบสำ นักงาน โดยให้คณะผู้ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับที่ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๗ (๒) แล้วทำรายงานเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการกำกับการ

ตรวจสอบ คณะกรรมการ สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป รายงานดังกล่าวให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

มาตรา ๘๔ ให้คณะผู้ตรวจสอบตามมาตรา ๗๔ เป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานการเงินของกองทุนและแสดงความเห็นต่อรายงานการเงินนั้น และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

๓.๕ องค์การตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนร่วมกับองค์กรอิสระอื่นในการตรวจสอบ

ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๖ “ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการและผู้ว่าการต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือ องค์กรอิสระทุกองค์กร ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้ว่าการเห็นว่ากระทำการใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือผู้ว่าการอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วย ให้คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ประธานกรรมการมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ ในการประชุมดังกล่าวให้ผู้ว่าการร่วมประชุมด้วย และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว”

๓.๖ **หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีส่วนร่วมโดยการสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย** ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๗ “ในกรณีที่หน่วยรับตรวจสอบสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือในเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของผู้ว่าการ ให้ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตอบข้อสอบถามเป็นหนังสือโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันได้รับการสอบถาม”

บทสรุป

การใช้อำนาจรัฐภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติรัฐต้องมีกลไกสำหรับทำหน้าที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้ อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม แต่ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตรวจสอบและถ่วงดุลกันและกันนั้น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงต้องมีองค์กรตรวจสอบการ

การใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของประชาชนเป็นสำคัญ

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ นิติธรรม รวมถึงควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมมีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเป็นหัวใจในการพัฒนาประเทศและเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรม ความถูกต้องในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งส่งเสริม ค้ำครอง ตรวจสอบหลักประกันสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย การทำหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องนำหลักการประชาธิปไตยมาปรับใช้ เช่น หลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทั้งการตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรด้วยกันเองและภายนอกองค์กร หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเพิ่มเติมการดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจเงินแผ่นดินมากขึ้น เช่น การให้ความรู้เพื่อให้ส่งเสริมการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้อง และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้ความเข้าใจสามารถนำไปใช้เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐให้มีประสิทธิผลประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

ฉะนั้น ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐอย่างครบถ้วนรอบด้านจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐและต่อความเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

หนังสือ

ปัทมา สุปกำบัง และคณะ, **องค์กรตามรัฐธรรมนูญ:ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป**, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, **องค์กรอิสระ:ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน**, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๑.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ”, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔

ปรีดี เกษมทรัพย์, “นิติปรัชญา”, พิมพ์ครั้งที่ ๙, กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๑.

ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, วิญญูชน : กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖.

เสนีย์ ปราโมช,ม.ร.ว. “การเมืองไทย,” ในรัฐศาสตร์ ฉบับปฏิบัติและประชาธิปไตย, เจริญวิทย์การพิมพ์ : กรุงเทพฯ, ๒๕๑๗.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: กรุงเทพฯ, ๒๕๕๕.

สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, สำนักพิมพ์เสมาธรรม: กรุงเทพฯ, ๒๕๔๘.

สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๙, โรงพิมพ์เดือนตุลา:กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑.

ถวิลวดี บุรีกุล, การมีส่วนร่วม แนวคิด ทฤษฎีและกระบวนการ, สถาบันพระปกเกล้า:กรุงเทพฯ, ๒๕๔๘.

บทความ

ธัญญา เนติธรรมกุล, หลักประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒.

บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, ๒๕๔๗, สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=๒๔๑>.

ประหยัด พวงจำปา, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒.

ประเสริฐ บุญสัมพันธ์, กิจการสื่อสารโทรคมนาคมกับการส่งเสริมหลักประชาธิปไตย, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒.

วิทวัส รชตะนันท์,พลเอก. องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๘.

วิษณุ วัลญญู, ความสำคัญของวินัยการเงินการคลังต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๒.