



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

**โทษปรับทางปกครองว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง**

จัดทำโดย นายวิทยา อาคมพิทักษ์  
รหัส 580331

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3  
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## โทษปรับทางปกครองว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ผู้เขียน นายวิทยา อาคมพิทักษ์<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

#### บทคัดย่อ

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้น หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญ เป็นกฎเกณฑ์กติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายต้องยึดถือปฏิบัติตาม โดยกระบวนการต่างๆต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ความสำคัญของหลักนิติธรรมอย่างหนึ่งก็คือ รัฐจะใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆของรัฐให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ขาดไม่ได้ คือ การใช้เงินงบประมาณ ซึ่งการใช้เงินงบประมาณของรัฐจะกระทำต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และในการใช้เงินงบประมาณ รัฐจะต้องใช้เงินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า เพื่อให้การใช้เงินเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน เนื่องจากหากรัฐใช้เงินงบประมาณซึ่งมาจากภาษีของประชาชน ไม่คุ้มค่า ไม่ถูกต้อง ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่มีวินัย ประชาชนก็ไม่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของรัฐอย่างเต็มที่และเป็นการไม่ถูกต้องตามหลักนิติธรรม ดังนั้นนอกเหนือจากจะมีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ผ่านทางวินัยตามปกติแล้ว เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องและตรวจสอบได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดค่าปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณ

<sup>๑</sup> นายวิทยา อาคมพิทักษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

และการคลังอาจถูกเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองในอัตราสูงสุดเท่ากับเงินเดือนจำนวน ๑๒ เดือน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.๒๕๔๔ ที่ ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ การลงโทษกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีความแตกต่างกับการลงโทษกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยทั่วไป ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ ซึ่งมี วัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานทางราชการทั่วไปเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดโทษทาง วินัย ตั้งแต่ตักเตือนถึงไล่ออก

หลักการดังนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นควรศึกษา วิเคราะห์ เรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องโดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับเหตุผล ความจำเป็นของวินัยทางงบประมาณ และการคลัง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ รวมถึงเสนอแนะและ วิเคราะห์ประเด็นปัญหาด้านวินัยทางงบประมาณและการคลัง

## บทนำ

งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งต่อการบริหารงานของรัฐบาล โดยมีแหล่งที่มา จากภาษีของประชาชน การดำเนินกิจการของรัฐบาล การกู้ยืมหรือก่อหนี้สาธารณะและเงินคงคลัง ซึ่ง รายได้หลักทางหนึ่งของรัฐที่นำมาเป็นงบประมาณในการบริหารประเทศนั้น ได้แก่ภาษีของประชาชน รัฐจึงต้องมีระบบควบคุมตรวจสอบเงินแผ่นดินและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เพื่อให้การใช้จ่ายเงิน งบประมาณแผ่นดินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามกฎหมาย

การตรวจเงินแผ่นดินเป็นมาตรการที่มีความเป็นมายาวนานและปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ ในประเทศไทยได้มีการวางรากฐานการตรวจเงินแผ่นดินโดยได้มีการจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการตรวจ เงินแผ่นดินตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเพื่อ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายและบริหารเงินงบประมาณของแผ่นดินด้วยความเป็นอิสระและเป็น กลาง โดยปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ตรวจ เงินแผ่นดินของประเทศไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

ในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหากพบว่า หน่วยรับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ ของหน่วยรับตรวจกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมาย หรือระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกำหนด อันจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางละเมิด ทางวินัย หรือในกรณีที่มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจพิจารณาส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรงต่อไป อีกทั้งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แก่ การตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยทาง งบประมาณและการคลัง และกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของ หน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

## ความเป็นมา

### ๑. การตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยนั้น มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

#### ๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕๓ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำและเสนอแนะ ให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

มาตรา ๒๕๔ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๑.๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะต้องเสนอต่อรัฐสภา กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและกระบวนการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของหน่วยรับตรวจ

เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีและเสนอแนะประการอื่นตามที่กรรมการเห็นสมควรติดตามการดำเนินงานแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย พิจารณาคำร้องขอที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะรายและกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

#### ๑.๑.๓ การพิจารณาผลการตรวจสอบและการแจ้งผลการตรวจสอบ

มาตรา ๔๔ กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วกรณีพบข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งหน่วยรับตรวจให้ชี้แจงแก้ไข หากกรณีหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาและกรณีกระทรวงเจ้าสังกัดไม่ดำเนินการหรือมีข้อโต้แย้ง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี และหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบข้อบกพร่องเนื่องจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันให้แจ้งต่อผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๕ กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ โดยไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ

มาตรา ๔๖ กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาตรวจสอบแล้วปรากฏมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกิดความเสียหายแก่ราชการ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและแจ้งผลการตรวจสอบต่อผู้รับตรวจหรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณีดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้และกำหนดให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการในการสอบสวนด้วยเมื่อพนักงานสอบสวนหรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใด ให้แจ้งผลต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายในทุก ๙๐ วัน กรณีพนักงานสอบสวนหรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจไม่ดำเนินการตามระยะเวลาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรี

## ๑.๒ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานบริหารทั่วไปของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๒.๑ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ กล่าวไว้ คือ

มาตรา ๒๕๓ กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

มาตรา ๒๕๔ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๒.๒ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๒ กล่าวว่า

มาตรา ๒๖ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารทั่วไปซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๒๗ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๓๗ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดแผนการตรวจสอบ แนวทาง และการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างของที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญหรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานของสำนักงาน รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

### ๑.๓ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

บทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๒ ให้อำนาจไว้ กล่าว คือ

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๒๕๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓๘ บัญญัติให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมาตรา ๓๙ ได้บัญญัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ คือ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ และตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

### ๑.๔ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๒ กล่าวว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ซึ่งหลักการจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๒ ในหมวด ๑ ส่วนที่๒ วินัยทางงบประมาณและการคลัง มาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๕ และต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้น โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด



## ๒. วินัยทางงบประมาณและการคลัง

ตั้งแต่ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีมาปีพุทธศักราช ๒๔๑๘ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ และได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดองค์กรมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน มีหลักการและวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ ควบคุม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้เงินแผ่นดินรั่วไหล โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๒ ได้กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเป็นกลาง โดยกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และในมาตรา ๓๓๓ ยังได้กำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง และการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย

ต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐขึ้นมาโดยออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นซึ่งหน่วยรับตรวจต้องยึดถือปฏิบัติอยู่แล้ว และถือเป็นวินัยทางงบประมาณและการคลัง หากเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่กำหนดในระเบียบ ถือเป็นกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครอง กล่าวคือ โทษปรับโดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการเรียกให้ชำระตามอัตราที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังทำหน้าที่พิจารณาเรื่องความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งคำวินิจฉัยให้เป็นที่สุดและคำวินิจฉัยมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนที่สั่งโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจและเพื่อประโยชน์ในการปรามผู้ละเมิดวินัยโดยทั่วไป คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะนำคำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยก็ได้ ทั้งนี้การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการ

บริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประกาศแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยกำหนดให้มีสำนักวินัยทางการเงินและการคลังเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังและเป็นกลไกหนึ่งในกระบวนการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยเฉพาะการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนในการทำสำนวนรวบรวมข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นโดยอิสระตามมาตรา ๒๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๒ และทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๕ กำหนดให้สำนักวินัยทางการเงินและการคลังมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ดำเนินการเกี่ยวกับงานรับเรื่องความผิดทางการเงินและการคลัง การสอบสวนสรุปสำนวนการทำความเห็น การสนับสนุนงานใต้สวน การพิจารณาและการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังการบังคับโทษปรับทางปกครองตามคำวินิจฉัยและติดตามผลการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการงานการประชุมของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ศึกษา ค้นคว้าและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินภาครัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งเผยแพร่คำวินิจฉัยความผิดวินัยทางการเงินและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. ควบคุมและติดตามค่าปรับทางปกครองของคู่กรณีที่น่าส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แล้วส่งสำเนาหลักฐานการดำเนินการต่าง ๆ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

๔. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการภายในอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

#### ๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วย กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังและกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า ๔ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร และมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี โดยมีผู้อำนวยการสำนักวินัยทางการเงินและการคลังเป็นเลขานุการคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

## ๒.๒ กระบวนการพิจารณาคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังและ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้มีสิทธิ  
เสนอเรื่อง ได้แก่

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยอนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยเรื่องที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะรับไว้พิจารณาได้  
นั้นจะต้องระบุชื่อ ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด ระบุข้อเท็จจริง  
หรือพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดตามสมควร พร้อมพยานหลักฐานอ้างอิง คู่กรณียังมีชีวิต  
อยู่ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เคยวินิจฉัยในเรื่องนั้นโดยอาศัย  
ข้อเท็จจริงเดียวกัน เว้นแต่มีพยานหลักฐานเพิ่มเติมอันอาจทำให้คำวินิจฉัยเปลี่ยนไป ไม่ขาดอายุความ  
๕ ปี นับแต่วันที่สำนักวินัยทางการเงินและการคลังลงทะเบียนรับเรื่อง

### ๒.๓ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

เมื่อเลขานุการคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือ  
คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง สั่งรับเรื่องแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะ  
รวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดในลักษณะการไต่สวนทางลายลักษณ์อักษร โดยทำหนังสือแจ้งผู้ถูก  
กล่าวหา ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบตรวจพบ เมื่อรวบรวมข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว  
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดประกอบพยานหลักฐานที่ปรากฏในเรื่องเดิม  
จัดทำบันทึกสรุปเรื่องเบื้องต้น และแสดงความเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงหรือไม่ตามระเบียบ  
ข้อใด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่ามีความผิด จะเสนอให้มีการแจ้งข้อกล่าวหา โดย  
เสนอเรื่องให้ประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังพิจารณาแจ้งข้อกล่าวหา เว้นแต่  
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่าเรื่องนั้นการกระทำไม่เป็นความผิดอย่างแน่นอน เห็นควรยุติเรื่อง  
จะต้องนำเสนอคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อพิจารณา ถ้าประธานกรรมการ  
วินัยทางงบประมาณและการคลังเห็นพ้องกับความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน ก็จะมี  
หนังสือแจ้งข้อกล่าวหาไปยังผู้ถูกกล่าวหา ขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายใน  
๑๕ วัน แต่ไม่ได้บังคับว่าคู่กรณีจะต้องมีหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เพียงแต่ถ้าพ้นกำหนดเวลาแล้วไม่  
แก้ข้อกล่าวหา ถือว่าคู่กรณีเพียงเสียสิทธิเท่านั้น เมื่อครบกำหนด ๑๕ วันแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ  
สำนวนจะรวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาสรุป และเสนอนัดไต่สวนเพื่อให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา  
ต่อหน้ากรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ได้รับมอบหมายจากประธานกรรมการวินัยทาง  
งบประมาณและการคลัง ๒ ท่าน เป็นกรรมการไต่สวน กรรมการไต่สวนมีสิทธิซักถามคู่กรณีได้ โดยใน  
การไต่สวนจะมีการจดบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นหลักฐาน

เมื่อเสร็จสิ้นการไต่สวนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนจะสรุปสำนวนทั้งหมด ตั้งแต่เรื่องเดิมจนถึงวันไต่สวน ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานต่างๆ และเสนอความเห็นโดยอิสระว่าการกระทำเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือไม่ ข้อใด โดยจัดทำเป็นบันทึกสรุปสำนวนแล้วเสนอให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังพิจารณา โดยกรรมการไต่สวนเจ้าของเรื่องนำเสนอและให้ความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีความเห็นอย่างไรแล้ว ก็จะจัดทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง แล้วเสนอรายงานพร้อมสำนวนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

#### ๒.๔ วิธีพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขั้นต้น

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับสำนวนซึ่งประกอบด้วยบันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนและรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำการพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นอย่างไร ข้อเท็จจริงที่รับฟัง โดยมีพยานหลักฐานใด ให้เหตุผลว่าเป็นความผิดหรือไม่ อย่างไร เป็นความผิดตามระเบียบข้อใด กำหนดโทษปรับทางปกครองและวิธีการชำระค่าปรับ คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งไปยังหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีเพื่อทราบและดำเนินการ โดยหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีจะทำการหักเงินเดือนแล้วนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดิน และรายงานผลให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ส่วนผู้กระทำผิดที่พ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีคำวินิจฉัยเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองโดยตรง ถ้าฝ่าฝืนไม่ชำระจะแจ้งเตือน หากฝ่าฝืนไม่ชำระตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อาจมีคำสั่งให้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยให้ยึดอายัด ทรัพย์สิน เพื่อเอาเงินชำระค่าปรับทางปกครองได้

#### ๓. เหตุผลความจำเป็นของวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เพื่อให้การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ขึ้น โดยสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าว มีหลักการเพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย จึงต้องกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ถ้าหากมีการฝ่าฝืนถือเป็นการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะต้องได้รับโทษปรับทางปกครอง

## ๔. โทษปรับทางปกครอง

โทษปรับทางปกครองเป็นโทษที่กำหนดให้การชำระค่าปรับใช้วิธีหักจากเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการเรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนด

### ๔.๑ การบังคับใช้โทษปรับทางปกครอง

โทษปรับทางปกครองนั้นเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ตลอดจนทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้หลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำการในขณะเวลาที่ระเบียบใช้บังคับและกำหนดเป็นความผิดหากระเบียบออกใช้ภายหลังก็ต้องพิจารณาในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด และหากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย แม้จะได้รับโทษตามกฎหมายอื่นแล้ว ก็ยังคงต้องรับโทษปรับทางปกครองในการกระทำนั้นตามระเบียบว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังด้วย

### ๔.๒ อัตราโทษปรับทางปกครอง

ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกำหนดโทษปรับทางปกครอง แบ่งออกเป็น ๔ ชั้น

- |                  |                                                    |         |
|------------------|----------------------------------------------------|---------|
| (๑) โทษชั้นที่ ๑ | โทษปรับไม่เกินเงินเดือน                            | ๑ เดือน |
| (๒) โทษชั้นที่ ๒ | โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๒ เดือนถึง ๔ เดือน  |         |
| (๓) โทษชั้นที่ ๓ | โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือนถึง ๘ เดือน  |         |
| (๔) โทษชั้นที่ ๔ | โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือนถึง ๑๒ เดือน |         |

โทษปรับทางปกครองโดยการปรับเท่ากับเงินเดือน จะคิดจากเงินเดือนขณะที่กระทำผิด ซึ่งอัตราโทษและจำนวนเงินที่จะต้องถูกหักในแต่ละเดือนจะขึ้นอยู่กับคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการกำหนดโทษปรับทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของตำแหน่งผู้กระทำความผิด ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

การพิจารณาเจตนาของผู้กระทำผิดเป็นการกำหนดระดับอัตราโทษปรับ เนื่องจากเจตนาของผู้กระทำความผิดไม่ใช่องค์ประกอบความผิดในด้านวินัยทางงบประมาณและการคลัง

กรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียวแต่เป็นความผิดหลายข้อให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุด ในกรณีมีการกระทำอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้ผู้กระทำความผิดรับโทษปรับทางปกครองที่กำหนดว่ากระกระทำนั้นเป็น

ความผิดทุกข้อ และโทษปรับทางปกครองเป็นอันระงับไปหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

ในเรื่องอัตราโทษปรับทางปกครองผู้เขียนเองเห็นว่า จากระเบียบดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดและในส่วนของ การประทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ในระเบียบดังกล่าว ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษปรับทางปกครองทุกข้อ ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนในระเบียบข้อนี้ อยู่กรณีที่ถ้าหากเป็นการกระทำความผิดเพียงข้อเดียวแต่ได้กระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษปรับทุกกรรมหรือ จะต้องได้รับโทษปรับเสมือนเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียว ซึ่งในที่นี้จะต้องใช้การตีความและดุลพินิจของผู้พิจารณาโทษปรับทางปกครองดังกล่าว และหากได้รับโทษปรับทางปกครองในทุกกรรม ก็จะทำให้โทษปรับที่ได้รับเป็นจำนวนมาก จึงควรมีการบัญญัติถึงอัตราโทษสูงสุดที่จะลงโทษไว้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของโทษปรับทางปกครองเป็นการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและมีวินัย ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจต้องได้รับโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนจากหน่วยงานต้นสังกัดในเรื่องโทษทางวินัยอีก

#### ๔.๓ ความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังได้กำหนดขึ้นเพื่อให้การควบคุมการเงินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย เป็นประโยชน์แก่เงินของแผ่นดินซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังในเรื่องที่เห็นว่าสำคัญและเกิดขึ้นอยู่เสมอ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องยึดถือปฏิบัติอยู่แล้วตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินและการคลัง โดยข้อกำหนดที่ฝ่าฝืนจะต้องมีการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับโทษจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามที่กำหนดในความผิดแต่ละข้อโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับในเรื่องนั้นๆแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นเจ้าหน้าที่ระดับใด หากฝ่าฝืนข้อกำหนดก็ต้องรับโทษปรับทางปกครองทุกกรณี โดยการกระทำตามองค์ประกอบความผิดของข้อกำหนดต้องพิจารณาข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐาน และเป็นดุลพินิจในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

#### ๔.๔ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ถือเป็นความผิด แบ่งได้เป็น

๑. ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงิน
  - ไม่ทำหลักฐานการรับเงิน ไม่ออกหลักฐานหรือใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน
  - ไม่นำเงินเข้าฝาก เก็บรักษา หรือนำส่ง
๒. ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงินและจ่ายเงิน

- ปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติ ตามระเบียบ กฎหมาย
- ไม่มีหลักฐานหรือ ทำหลักฐานเท็จ ในการเบิก-จ่าย

### ๓. ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่องหน้ผูกพัน

- จ่ายหรือก่องหน้ผูกพันก่อนที่จะได้รับอนุมัติ หรือก่องหน้โดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้
- ละเลยไม่เร่งรัดจัดการ หรือดำเนินการตามแผนงาน

### ๔. ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้

- จงใจคำนวณตัวเลขไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือความเป็นจริง
- ประเมินทุนทรัพย์หรือรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง
- ละเลยไม่จัดเก็บหรือเร่งรัดในการเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือรายได้

### ๕. ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

- อนุมัติหรือจ่ายเงินยืมโดยไม่ถูกต้อง
- ละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืม

### ๖. ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ

- ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อที่ดิน สิ่งก่อสร้าง การกำหนดราคากลาง การเสนอราคา การจัดทำรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ การปิดประกาศหรือละเลยไม่จัดส่งเอกสารเพื่อทราบหรือเผยแพร่ การพิจารณาผลการประกวดราคาหรือซองสอบราคา การพิจารณาความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง การทำสัญญาซื้อขายหรือจ้าง การควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง การตรวจรับพัสดุ การเบิกจ่าย จัดทำบัญชีหรือทะเบียนวัสดุ ยานพาหนะ

### ๗. ความผิดอื่น

การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดทำเอกสารประกอบการบันทึกบัญชี การดำเนินงานหรือโครงการ การบริหารการเงินการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียหาย ประโยชน์

หากจะกล่าวว่าวินัยทางงบประมาณและการคลังและวินัยข้าราชการพลเรือนจะมีความทับซ้อนกันในการลงโทษหรือไม่นั้น ในที่นี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นคนละวิธีการลงโทษและมีวัตถุประสงค์ต่างกัน คือ

## ๕. วินัยข้าราชการพลเรือน

วินัยข้าราชการพลเรือน หมายถึง กฎ ระเบียบต่างๆ ที่วางหลักขึ้นมา เพื่อเป็นกรอบควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดแบบแผนความประพฤติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกำหนดให้ข้าราชการวางตัวให้เหมาะสมเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กรข้าราชการ เพื่อส่งผลอันสูงสุดให้ข้าราชการจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น อันเป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญของประเทศชาติบ้านเมืองต่อไป

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของวินัยและการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือนตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

๑. ให้ราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
๒. ความเจริญก้าวหน้าและความสงบเรียบร้อยของประเทศ หากข้าราชการมีวินัยดี ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่
๓. เพื่อความผาสุกของประชาชน
๔. สร้างภาพลักษณ์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ

ข้าราชการ เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้งานของรัฐบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและหัวหน้าฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการตามนโยบายของตนในการจัดทำบริการสาธารณะให้ปรากฏออกมาได้ อย่างเป็นรูปธรรม จึงเปรียบเสมือนเครื่องจักรที่ทำงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และคุณค่าต่อประชาชน จึงเห็นว่าการทำงานของข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบนพื้นฐานของแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัดและมีวินัย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่ามากที่สุด ดังนั้น เห็นได้ว่ามีกฎหมายแม่บทที่กำหนดเรื่องวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมาตรา ๘๐ ก็ได้บัญญัติว่า “ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด อยู่เสมอ ” ซึ่งเป็นสิ่งที่เน้นย้ำให้เห็นว่าการดำเนินการของข้าราชการพลเรือนนั้นต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง และการปฏิบัตินั้นต้องมีวินัยตามวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น

หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๙ บัญญัติว่าให้ “ ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีวินัยป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย



การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้ได้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญกำลังใจ การจูงใจหรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และความประพฤติของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มีวินัย

การป้องกันมิให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ให้กระทำโดยเอาใจใส่สังเกตการณ์และขจัดเหตุ ที่อาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามสมควรแก่กรณีได้ ถ้าหากผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐาน และตามมาตรา ๕ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ”

และตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัยและป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ”

จะเห็นว่ากลไกสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ทำงานของราชการเกิดประสิทธิภาพและมีวินัยคือผู้บังคับบัญชา ที่ต้องปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างและเอาใจใส่ในการทำงานรวมทั้งป้องกันและขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามสมควรแก่กรณีได้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ทันสมัยอย่างมาก ที่กฎหมายข้าราชการพลเรือนมีลักษณะในการป้องปรามการกระทำความผิดวินัยไม่ให้เกิดขึ้นเพื่อปกป้องงานของราชการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์

#### ๕.๑ ความผิดวินัยทางข้าราชการพลเรือนแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท

ประเภทแรก การฝ่าฝืนวินัยไม่ร้ายแรง หมายถึง การฝ่าฝืนข้อปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั่วไปที่พึงต้องประพฤติปฏิบัติซึ่งมาตรา ๘๒ (๒) บัญญัติว่า “ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ”โดยการปฏิบัติทั้งหลายต้องกระทำบนพื้นฐานความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม รวมถึงแนวความคิดหรือทัศนคติที่จะทำให้การทำงานของราชการดำเนินไปอย่างเรียบร้อยมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานข้าราชการและเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในทางเดียวกันและบรรลุวัตถุประสงค์ของงานราชการซึ่งมาตรา ๘๒(๓) บัญญัติว่า “ ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ”และตามมาตรา ๘๔(๓) บัญญัติว่า “ ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ”และสิ่งสำคัญของการทำงานราชการที่ข้าราชการต้องปฏิบัติ คือ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่สามารถที่จะทำหนังสือทักท้วงได้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งตามมาตรา ๘๒(๔) บัญญัติว่า “ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้า

เห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม”

ทั้งนี้การปฏิบัติและการรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดเป็นการสร้างภาพพจน์ที่ดีงามให้เกิดความมั่นใจและเชื่อถือของประชาชนอีกด้วย ซึ่งตามมาตรา ๘๒(๘) “ต้องต้อนรับให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน” และข้อห้ามตามมาตรา ๘๔(๙) บัญญัติว่า “ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ”

วินัยข้าราชการพลเรือนทั้งสามฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีแนวคิดในเรื่องของข้อประพฤติปฏิบัติตนในเรื่องของการปราบปรามทุจริต ซึ่งถือว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบันการกระทำทุจริตเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ในการทำงานของราชการและถือเป็นภัยคุกคามของประเทศที่ข้าราชการจะต้องไม่กระทำการ และพร้อมที่จะปฏิเสธการกระทำดังกล่าว ซึ่งใน

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๖๗ บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติในเรื่องของวินัยที่เกี่ยวกับข้อห้ามในเรื่องการทุจริตไว้แต่ยังคงหลักการตามมาตรา ๘๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ”

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘๓ (๓) บัญญัติว่า

“ ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ”

โดยมีบทบัญญัติอยู่ใน มาตรา ๘๑ ถึง มาตรา ๘๓ ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ซึ่งการดำเนินการในความผิดวินัยไม่ร้ายแรงตาม มาตรา ๘๒ ในกรณีที่ ปรากฏว่ากรณีมีมูลถ้าความผิดนั้นมิใช่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ

ตามมาตรา ๕๗ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

โดยตาม มาตรา ๙๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

**ประเภทที่สอง** การฝ่าฝืนวินัยร้ายแรง ความผิดวินัยทางราชการที่มีลักษณะซึ่งเป็นอันตรายต่อรัฐ ต่อประชาชน จนอาจทำให้การดำเนินงานราชการของรัฐเสียหาย และความเชื่อมั่นและภาพพจน์ในการดำเนินงานของรัฐต่อภาคประชาชน เห็นว่าไม่เป็นธรรม หรือพฤติกรรมที่ไม่อาจจะยอมรับได้ ซึ่งทำให้การออกคำสั่งทางปกครองหรือการทำนิติกรรมทางปกครองทั้งหลาย อาจไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนและอาจทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการของรัฐเสียหายได้ ซึ่งสิ่งที่สังคมสามารถตำหนิติเตียนได้ และถือว่าเป็นภัยแก่งานราชการและสังคมคือ การทุจริตของข้าราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ (๑)บัญญัติว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต” รวมถึงการกระทำความผิดตามมาตรา ๘๕ (๔) (๕) บัญญัติว่า

(๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติกู้ข้อย่างร้ายแรง

(๕) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(๖) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(๘) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๐ วรรคสองและมาตรา ๘๒ (๑๑) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ (๑๐) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ซึ่งจะเห็นว่าการกระทำความผิดวินัยตามบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นสร้างความเสียหายให้แก่งานของราชการอย่างร้ายแรงและทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการลงโทษทางวินัยในสถานที่มากกว่าความผิดวินัยไม่ร้ายแรง คือ ปลดออก ไล่ออก ตามมาตรา ๙๗ โดยมีกระบวนการดำเนินการพิจารณาโดยการตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๙๓ ซึ่งตามมาตรา ๙๓ ในกรณีที่ผลการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๑ ปรากฏว่ากรณีมีมูลอัน

เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ในการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบพร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเสร็จ ให้รายงานผลการสอบสวนและความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗

ซึ่งหากพิจารณาการดำเนินการของความผิดวินัยทางข้าราชการพลเรือนแล้วจะเห็นว่าผู้พิจารณาได้สวนค้นหาความจริง ยังคงเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของผู้กระทำผิดวินัยข้าราชการพลเรือนไม่ใช่บุคคลภายนอก จากองค์กรอิสระต่างๆ แต่ยังคงมีความยึดโยงกับผู้บังคับบัญชา เพราะตามเหตุผลที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นว่าผู้บังคับบัญชา คือ แบบอย่างของผู้ใต้บังคับบัญชา จำต้องตักเตือนสังเกตการณ์เพื่อปรับปรุงให้การทำงานดำเนินงานราชการเป็นไปอย่างถูกต้องและเกิดประสิทธิผลต่อประชาชนอย่างมากที่สุด

## บทสรุป

แม้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของทางราชการและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ถูกต้อง และสามารถตรวจสอบได้ แต่เนื่องจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างกัน การพิจารณาวินิจฉัยความผิดก็ใช้องค์ประกอบความผิดและองค์อำนาจที่แตกต่างกัน โดยโทษปรับทางปกครองสำหรับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นการควบคุมการตรวจสอบการเงินของรัฐ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดเป็นองค์กรอิสระมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยความผิด ส่วนการพิจารณาโทษวินัยทางข้าราชการพลเรือนนั้นเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานหรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีหน้าที่โดยตรงที่ต้องกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่ที่ระบุไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งในเรื่องนั้นๆ ให้ดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้อง จึงเห็นได้ว่าโทษปรับทางปกครองนั้นเป็นการลงโทษเพื่อเป็นการป้องปรามจากองค์กรอื่นที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ในส่วนของโทษทางวินัยนั้นเป็นการลงโทษโดยตรงจากผู้บังคับบัญชาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดนั้นสังกัดอยู่ อันจะส่งผลให้ระบบการดำเนินงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นเป็นอันส่งผลกระทบต่อประชาชน ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การกระทำใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ของ

รัฐจะกระทำได้อาจจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ และการใช้กฎหมายก็ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย คุณธรรมทางกฎหมายและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสมอ หากพิจารณากฎหมายในลักษณะนี้กฎหมายก็จะถูกใช้โดยมีนิติวิธีที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

ซึ่งในส่วนของความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น เห็นได้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกระทำการที่เป็นเพียงแค่การฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐก็ถือเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ส่วนคู่กรณีจะได้รับโทษปรับทางปกครองสถานหนักหรือสถานเบาจะขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐหรือสถานะความเป็นผู้บังคับบัญชา เป็นต้น ซึ่งเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชี้ขาดและการวินิจฉัยลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำความผิดทางงบประมาณและการคลัง ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันอีก แต่โทษดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งมิใช่เป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนของผู้กระทำความผิด และโทษที่ได้รับมีความแตกต่างกันคือ ความผิดว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นโทษปรับทางปกครอง แต่โทษในส่วนของข้าราชการพลเรือนเป็นโทษทางวินัย ซึ่งแบ่งได้เป็นการฝ่าฝืนวินัยไม่ร้ายแรงและการฝ่าฝืนวินัยร้ายแรง โดยผู้พิจารณาความผิดเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำความผิดในสังกัดหน่วยงานของผู้กระทำความผิดเอง ไม่ได้ตัดสินจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่น และในการนี้ผู้เขียนเองยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับโทษปรับทางปกครองเกี่ยวกับความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกันแต่เป็นการกระทำในฐานความผิดข้อเดียวกันทุกกรรม จะต้องได้รับโทษปรับทางปกครองทุกกรรมหรือรับโทษทางปกครองเสมือนได้กระทำความผิดกรรมเดียว เนื่องจากระเบียบว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ข้อที่ ๑๓ วรรคสอง กำหนดว่า “กรณีมีการกระทำใดอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ผู้กระทำความผิดรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อที่กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ” ซึ่งจะส่งผลต่ออัตราโทษปรับทางปกครองที่จะได้รับว่ามากเกินควรหรือไม่

จึงเห็นควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความชัดเจน ทั้งนี้หน่วยงานราชการหรือหน่วยงานของรัฐจึงพึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในการที่จะรักษาประสิทธิภาพและวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินงานราชการ และในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ถูกต้องและมีวินัยมากที่สุด เพื่อประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ประเทศต่อไป

## บรรณานุกรม

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส, (๒๕๕๕). การตรวจเงินแผ่นดินกับกระบวนการยุติธรรม. เอกสาร  
วิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง วิทยาลัยการยุติธรรม  
สำนักงานศาลยุติธรรม.

สำนักวินัยทางงบประมาณและการคลัง, (ม.ป.ป.). รวมกฎหมาย/ระเบียบวินัยทางงบประมาณและ  
การคลัง.

นางสาวพรรณิ บุญดีสุวรรณ, 2010, สรุปสาระสำคัญของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า  
ด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544, เข้าถึงได้จาก: <http://www.qsbg.org/>  
(วันที่ค้นข้อมูล: 2 มีนาคม 2558).

สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, (ม.ป.ป.). รู้จักวินัยทางงบประมาณและการคลัง. เข้าถึงได้จาก:  
<http://dfmo.oag.go.th/> (วันที่ค้นข้อมูล 3 มีนาคม 2558).