



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

หลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการสรรหาองค์กรพิจารณาวินิจฉัย  
ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย

จัดทำโดย นายกรพจน์ อัครวินวิจิตร

รหัส 590401

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการสรรหาองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิด วินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย

นายกรพจน์ อัครวิจิตร<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

### สาระสังเขป

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิของมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและเป็นสากล ทุกคนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีอิสระ เสรีภาพ และได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเหมาะสม ดังจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนานาชาติล้วนให้ความสำคัญและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ในฐานะที่การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย โดยการกำหนดโทษปรับทางปกครอง ซึ่งส่งผลต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ซึ่งหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีนั้นรวมถึงกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยด้วย ดังนั้น การที่ “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง บทความนี้จึงได้เสนอแนะให้กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มี “คณะกรรมการสรรหา” เช่นเดียวกับกระบวนการสรรหา “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” และองค์กรพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของนานาประเทศ นั่นเอง

**คำสำคัญ** สิทธิมนุษยชน กระบวนการสรรหา วินัยทางงบประมาณและการคลัง

<sup>1</sup> ศ.บ. (ธรรมศาสตร์) บธ.ม. (University Of Southern California, U.S.A) , กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

## 1. ความนำ

เนื่องด้วยในปัจจุบันสังคมไทยได้ให้ความสำคัญกับการตรวจเงินแผ่นดินมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน และเป็นการป้องกันการทุจริตและความเสียหายมิให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า “การควบคุมและตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพราะเงินแผ่นดินนั้น คือ เงินของประชาชนทั้งชาติ”<sup>2</sup> องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนช่วยให้พบและดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งหามาตรการแก้ไขป้องกันไม่ให้เกิดการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการเงินการคลังของรัฐ อันเป็นที่มาของ “วินัยทางงบประมาณและการคลัง” นั้นเอง

“วินัยทางงบประมาณและการคลัง” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกำหนดโทษปรับทางปกครองในการวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานขององค์กรสูงสุด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจดังกล่าว ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นผู้พิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครองในฐาน “ผู้พิจารณาในเบื้องต้น” และเสนอมติต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด<sup>3</sup> ในฐาน “องค์กรชี้ขาดสูงสุด” และหากต้องการโต้แย้งในคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถใช้สิทธิโต้แย้งไปยังศาลปกครองได้

ดังนั้น ในฐานที่ “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดโทษปรับทางปกครอง อันกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี การได้มาซึ่งองค์กรพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังทั้งสอง จึงต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง

<sup>2</sup> พระราชดำรัสของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องในโอกาสที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินครบ 80 ปี แห่งการสถาปนา วันที่ 31 สิงหาคม 2538

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของหมวดนี้

เพื่อให้สอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชนทั้งตามประเพณีการปกครองของไทยและพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งบทความนี้จะได้ทำการศึกษาถึงหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศ และตามกฎหมายภายในของไทย เพื่อวิเคราะห์ถึงกระบวนการสรรหาคอร์ปพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทยว่าสอดคล้องต่อหลักมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร โดยได้แบ่งลำดับการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการสรรหาคอร์ปพิจารณาวิวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย ตลอดจนบทสรุปและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

## 2. ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

### 2.1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน หรือ Human Rights เป็นคำที่มีการกล่าวถึงกันอย่างมาก แต่ยังไม่มีการกำหนดคำนิยามไว้ชัดเจน แม้แต่กฎบัตรสหประชาชาติ

ก็หาได้กล่าวถึงคำนิยามไว้ ปรากฏแต่เพียงในอารัมภบท ซึ่งกล่าวถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติว่า “เพื่อเป็นการยืนยันและให้การรับรองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ” ตลอดจนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) อันถือเป็นแม่บทของสิทธิมนุษยชน ก็หาได้มีการกำหนดคำนิยามใดๆไว้ เพียงแต่จำแนกสิทธิมนุษยชนออกเป็นประเภทต่างๆดังนี้<sup>4</sup>

1) สิทธิทางแพ่งและการเมือง (Political and Civil Rights) เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาแต่ดั้งเดิม ประกอบไปด้วย สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหว สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม สิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงออกอย่างเสรี สิทธิในการลี้ภัยและสิทธิของผู้ถูกระงับการทรมาน

2) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Culture Rights) เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความเป็นอยู่ สภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของมนุษย์ ประกอบไปด้วย สิทธิในการศึกษา สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่ดีและอย่างเพียงพอ ตลอดจนสิทธิในการหยุดพักผ่อนจากการทำงาน เป็นต้น

คริสตอฟ สวินนาร์สกี ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” สรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชน อาจหมายถึง แหล่งอ้างอิงของข้อความคิดทางการเมืองต่างๆ แต่ละทฤษฎีหรือสำนักความคิดทางสังคม ซึ่งอาจพบได้จากบรรดาเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆที่มีอยู่มากมายและจากหลักประกันต่างๆตามที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ซึ่งเป็นการยอมรับข้อความคิดที่ได้

<sup>4</sup> อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2552, สิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, วิทยุชน, กรุงเทพฯ, หน้า 23.

มีการริเริ่มจากการปรากฏขึ้นในรูปตราสารระหว่างประเทศซึ่งใช้เป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนและใช้จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐที่มีอยู่เหนือพลเรือนและดินแดนของตน<sup>5</sup>

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “สิทธิมนุษยชน” ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

จากบริบทข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า สิทธิมนุษยชน หมายถึง สิทธิความเป็นมนุษย์หรือสิทธิในความเป็นคน อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่มีบุคคล องค์กรหรือแม้แต่ว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์นี้ได้ หากมีการล่วงละเมิดต่อสิทธิดังกล่าวย่อมจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย นั่นเอง

## 2.2 สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จากการที่นานาประเทศได้พยายามเรียกร้องเพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ส่งผลให้ ในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 จึงได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ขึ้น เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐสมาชิกว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งสำคัญ และควรให้ความคุ้มครอง ภายใต้แนวคิดที่ว่า

*“มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ”<sup>6</sup>*

แม้ว่าตามปฏิญญาดังกล่าวจะมีได้ให้คำนิยามของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้ แต่หากพิเคราะห์ตามบทบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่าสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น คือ 1) สิทธิของพลเมือง และสิทธิทางการเมือง และ 2) สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม แต่มิได้แยกไว้ชัดเจนว่าสิ่งใดเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นแต่เพียงการแบ่งแยกจากนักวิชาการเท่านั้น

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. จี๊ด เศรษฐบุตร<sup>7</sup> ได้แบ่งสิทธิตามปฏิญญาดังกล่าว ออกเป็น สิทธิที่ชัดเจน และสิทธิที่ไม่ชัดเจน โดยสิทธิที่ชัดเจน คือ สิทธิที่ได้รับการรับรองอย่างชัดเจน ไม่อาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ เช่น สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ในขณะที่สิทธิที่ไม่

<sup>5</sup> ประสิทธิ เอกบุตร (ผู้แปล), 2540, กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 4, ปีที่ 27 (ธันวาคม 2540), หน้า 1162 – 1164.

<sup>6</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ 1

<sup>7</sup> กุลพล พลวัน, 2538, พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, หน้า 51 - 52.

ชัดแจ้ง เป็นสิทธิที่กำหนดไว้กว้างๆ ซึ่งอาจมีข้อยกเว้นได้ตามความจำเป็น เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น

แต่ด้วยเหตุที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิใช่สนธิสัญญา จึงไม่ก่อให้เกิดความผูกพันตามกฎหมายแก่รัฐสมาชิก เป็นเพียงมาตรฐานที่ประเทศทั้งหลายพึงใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ประเทศต่างๆ จึงได้ร่วมกันจัดทำสนธิสัญญา ซึ่งมีพันธะผูกพันตามกฎหมาย เพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นหลายฉบับด้วยกัน เช่น Convention on the Prevention and Punishment of the crime of Genocide 1948, International Covenant on Civil and Political Rights 1966 เป็นต้น โดยประเทศไทยได้ร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ดังนี้

- 1) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 (Convention on the Rights of the Child)
- 2) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Woman)
- 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights)
- 4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ ทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)
- 5) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination)
- 6) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่ไร้มนุษยธรรม (Convention against Torture and Other cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- 7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ค.ศ. 2008 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

### 2.3 สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายภายใน

โดยทั่วไปแล้วเมื่อรัฐภาคีได้ให้การยอมรับต่อสนธิสัญญาฉบับใดแล้ว ย่อมมีหน้าที่ในการตรากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการในสนธิสัญญาฉบับนั้น ดังนั้นเมื่อประเทศไทยได้ให้การยอมรับต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนทั้ง 7 ฉบับข้างต้น จึงต้องตรากฎหมายภายในขึ้นเพื่อรองรับหลักการดังกล่าว ทั้งในส่วนของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรอง โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้ความสำคัญกับหลักมนุษยชนเป็นอย่างมาก นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ดังตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2557<sup>8</sup> ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ใน มาตรา 4 “ภายใต้ บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดา ที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหากพิจารณาตามประเพณีการปกครองของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ พบว่า การรับรองสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญเป็นการคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติทั่วไป ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1) สิทธิที่ชัดแจ้ง เช่น ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิใน ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และ 2) สิทธิที่ไม่ชัดแจ้ง เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและ สวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิ ชุมชน และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ในส่วนของกฎหมายลำดับรองนั้น จะเป็นการตรากฎหมายภายใน ขึ้นเพื่อรองรับหลักการเฉพาะเรื่อง เช่น ตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาได้ กำหนดถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการจับ การคุมขัง และการค้น เป็นต้น

### 3. หลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการสรรหาองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทาง งบประมาณและการคลังของไทย

เนื่องด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นเรื่องของ กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและมีวินัย โดยการกำหนดโทษปรับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรการการเงิน การคลังของรัฐ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้ กำหนดให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องเคารพและให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เสมอ ดังตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงต้องมีหลักประกันในการพิจารณาขององค์กรพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง อันได้แก่ “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” และ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการปกป้องสิทธิของ ประชาชนในการได้รับประโยชน์จากเงินงบประมาณอย่างทั่วถึงและเต็มเม็ดเต็มหน่วย ตลอดจนการ ปกป้องสิทธิของประชาชนจากกระบวนการพิจารณาความผิด โดยการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

<sup>8</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557

เกี่ยวกับการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ถือเป็น การคุ้มครอง “สิทธิชัดเจน” อันได้แก่ “สิทธิทางแพ่งและการเมือง” ในส่วนของ “สิทธิในกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งเป็นสิทธิที่มีอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้

ทั้งนี้ หลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิในกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 ซึ่งกำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรมในการกำหนดคดีสิทธิและหน้าที่ของตน และการกระทำผิดอาชญาใดๆที่ตนถูกกล่าวหา” และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งประเทศไทยได้ภาคยานุวัติ (Accession) เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฉบับดังกล่าว เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยไม่ได้ตั้งข้อสงวนแต่อย่างใด และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 ปรากฏตามข้อ 14 ของกติกาฯ ซึ่งกำหนดว่า “...บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง...”

ส่วนการตรากฎหมายภายในเพื่อรองรับหลักการตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้วางหลักการไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม” อีกทั้ง ประเทศไทยได้ยึดถือหลัก “นิติรัฐ” (The Rule of law) ซึ่งรัฐต้องปกครองภายใต้กฎหมาย และให้ความสำคัญในการให้ความรับรองและคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รัฐจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้

จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในประเทศ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรม ล้วนกำหนดถึงการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมทั้งสิ้น อันนำไปสู่ประเด็นการพิจารณาต่อไปว่า การพิจารณาคดีที่เป็นธรรมนั้น ต้องประกอบไปด้วยหลักการใดบ้าง ซึ่งจากการศึกษาความเห็นของนักวิชาการหลายๆท่าน รวมถึงเอกสารทางวิชาการแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า หลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีนั้น รวมไปถึง กระบวนการสรรหา การแต่งตั้ง การถอดถอน และวาระการดำรงตำแหน่ง อันแสดงถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี ไม่ถูกแทรกแซงได้โดยง่ายจากหน่วยงานใด โดยในที่นี้จะได้ทำการศึกษาถึงมุมมองด้านสิทธิมนุษยชนกับ “กระบวนการสรรหา” องค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีอย่างหนึ่ง นั่นเอง



### 3.1 กระบวนการสรรหาองค์การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ด้วยเหตุที่การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในปัจจุบัน ยังคงเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ปรากฏตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 24/2557<sup>9</sup> เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ต่อไป การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทยจึงมี “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็นผู้พิจารณาในฐานะองค์กรสูงสุด และมี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” เป็นผู้พิจารณาในฐานะองค์กรเบื้องต้น โดยแต่ละองค์กรมีกระบวนการสรรหา ดังนี้

#### 3.1.1 กระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในปัจจุบันกระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 71/2557<sup>10</sup> เรื่อง การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 6 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านบัญชีและด้านกฎหมายด้านละ 2 คน ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านบริหารธุรกิจ และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้านละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับโปรดเกล้าฯ โดยผู้ได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้มี “คณะกรรมการสรรหา” จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน 1 คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกอีกจำนวน 1 คนโดยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำหน้าที่ธุรการคณะกรรมการสรรหา เมื่อดำเนินการสรรหาเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป และให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

#### 3.1.2 กระบวนการสรรหาคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 89 ง ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557

<sup>10</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 124 ง ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2557

เนื่องด้วยในปัจจุบันไม่มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นเฉพาะ กระบวนการสรรหาคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมาจาก “การแต่งตั้ง” ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง ประกอบด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร

### 3.2 หลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการสรรหาองค์กรพิจารณาวินัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหา” ในขณะที่ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากได้มีคณะกรรมการสรรหาแต่อย่างใด ซึ่งหากพิจารณาตามหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว อาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาได้ว่า กระบวนการสรรหาองค์กรพิจารณาวินัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย มีหลักประกันความเป็นธรรมเพียงพอแล้วหรือไม่ ประการใด เนื่องด้วยการกำหนดโทษปรับทางปกครองขององค์กรพิจารณาวินัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นการกระทบซึ่งสิทธิของคู่กรณีโดยตรง ดังนั้น การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงควรต้องคุ้มครองถึงสิทธิของผู้ถูกระทบสิทธินั้น โดยหลักสำคัญประการหนึ่งที่มีอาจปฏิเสธได้ ก็คือ หลักประกันในความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี ซึ่งจากการศึกษาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินัยข้อพิพาททางปกครองในต่างประเทศ ล้วนกำหนดให้กระบวนการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรวินัยข้อพิพาททางปกครอง กระทำโดย “คณะกรรมการสรรหา” แทบทั้งสิ้น ดังตัวอย่างเช่น The Tribunals and Inquires Act 1958 ของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดให้มี Council on Tribunals<sup>11</sup> หรือในประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้มี Administrative Conference of The United State (ACUS) เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรวินัยข้อพิพาททางปกครอง เป็นต้น อีกทั้งในส่วนขององค์กรวินัยข้อพิพาทของไทย อันได้แก่ “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” (ก.พ.ค.) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงพิจารณา

<sup>11</sup> Gavin Drewry, *The Judicialisation of Administrative tribunals in the UK : From Hewart to Leggatt*, *Pennsylvania Review of Administrative Science*, pp. 45-64.

วินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ ก็มีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี โดยการกำหนดให้มี “คณะกรรมการคัดเลือก” ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และเลขาธิการ ก.พ.

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงหลักประกันสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับองค์การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งองค์การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมีด้วยกัน 2 รูปแบบ คือ 1) คณะกรรมการ และ 2) องค์การตุลาการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งองค์การในรูปแบบใด ก็ล้วนมีหลักประกันในกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดแทบทั้งสิ้น ดังตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการจัดตั้งองค์การในรูปแบบ “ศาล” ได้กำหนดให้มีกระบวนการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ และมีหลักประกันถึงความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ได้โดยง่าย ส่วนการจัดตั้งองค์การพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ของประเทศแคนาดานั้น แม้จะไม่ได้มีคณะกรรมการสรรหาขึ้นโดยเฉพาะ แต่ได้กำหนดถึงบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังโดยการผูกโยงกับตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง<sup>12</sup>ไว้ในรัฐกฤษฎีกา (Decree No. 97-49 of 5 March 1997: Organization and Functioning of the Budget and Finance Disciplinary Board) อย่างชัดเจน เช่น รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และไม่ได้ผ่านการแต่งตั้งจากหน่วยงานใด อันเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากหน่วยงานที่แต่งตั้งนั้น

อีกทั้ง ตามปฏิญญาเม็กซิโก (Mexico Declaration on SAI Independence) ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ หรือ International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) ซึ่งกล่าวถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดว่าการแต่งตั้ง การถอนถอน และวาระการดำรงตำแหน่ง ของบุคลากรในองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ถือเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระที่สำคัญอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ จึงควรต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ดังนั้น การที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจด้านบริหารเพื่อบังคับการให้เป็นไปตาม

<sup>12</sup> ประกอบด้วย ประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคนหนึ่งซึ่งมาจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแคนาดา และกรรมการอื่นอีก 6 คน ซึ่งมาจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม

กฎหมายแล้ว ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง อันเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมถึงมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและกำหนดโทษปรับทางปกครองในฐานะองค์กรสูงสุด ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการอันเป็นการวินิจฉัยเรื่องที่เกิดจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเกิดการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง โดยองค์กรเดียวเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งโดยทั่วไปต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจทั้ง 3 ด้าน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการออกจากกัน จึงอาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาได้ว่า กระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง อาจขาดความเป็นอิสระ อันเป็นหลักประกันหนึ่งในการได้รับพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ตาม “สิทธิในกระบวนการยุติธรรม” และเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐ ทั้งตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเอง

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในปัจจุบันนานาประเทศได้ให้ความสนใจกับหลักสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากการเผยแพร่แนวคิดการสร้างกลไกการรับรองและคุ้มครองทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยการปรากฏขึ้นของแนวคิดและกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นเห็นเป็นที่เด่นชัดนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชนมีคุณค่าและฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสูงสุดของประเทศ

สิทธิมนุษยชน ถือเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งผูกพันองค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ก็ถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญประการหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของไทยเอง ได้บัญญัติรับรองถึงหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันถือเป็นแม่บทสำคัญของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งกำหนดว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างมีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งการดรภาพ” ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักการไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ

ทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ในฐานะที่องค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงต้องมีหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี ตามหลัก “สิทธิในกระบวนการยุติธรรม” เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดด้วย โดยกระบวนการสรรหาผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในการพิจารณาความผิด ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีที่สำคัญประการหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชน และเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ไทยเป็นภาคีอยู่นั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้กระบวนการได้มาซึ่งองค์กรพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย ในส่วนของ “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” มี “คณะกรรมการสรรหา” เช่นเดียวกับกับกระบวนการสรรหา “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” และองค์กรพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองของนานาประเทศ นั้นเอง

## บรรณานุกรม

### Electronic Article

Gavin Drewry, *The Judicialisation of Administrative tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt*, *Transylvanian Review of Administrative Science*.

### หนังสือ

กุลพล พลวัน, 2538, *พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, หน้า 51 - 52.

อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2552, *สิทธิมนุษยชน*, พิมพ์ครั้งที่ 3, วิญญูชน, กรุงเทพฯ หน้า 23.

### บทความ

ประสิทธิ์ เอกบุตร (ผู้แปล), 2540, *กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน*, *วารสารนิติศาสตร์*, ฉบับที่ 4, ปีที่ 27 (ธันวาคม 2540), หน้า 1162 – 1164.

### วิทยานิพนธ์

สุพจน์ เวชมุข, 2552, *การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามมาตรา 257 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

### เอกสารประกอบการอบรม

ประพีร์ อังกินันท์, 2556, *สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับสิทธิมนุษยชน*, รายงานการฝึกอบรม หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

### เอกสารอื่นๆ

Decree No. 97-49 of 5 March 1997: *Organization and Functioning of the Budget and Finance Disciplinary Board*

Mexico Declaration on SAI Independence

The Charter of the United Nations

The Universal Declaration of Human Rights

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.  
2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2557

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 89 ง ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2557

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 124 ง ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2557