

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา ๗ และมาตรา ๒๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ ที่ ตผ ๐๐๑๓/๓๕๓๙ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๗ และมาตรา ๒๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และมาตรา ๗ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นต่อไปได้ นอกจากนี้ มาตรา ๒๗ (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

๒. จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาข้อกฎหมายในการตีความคำว่า “การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๒๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ว่ามีขอบเขตเพียงใด และครอบคลุมถึงรายได้และหนี้สินของหน่วยรับตรวจด้วยหรือไม่ โดยได้เคยมีหนังสือสอบถามไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ได้รับแจ้งว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมิได้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตีความกฎหมาย ควรสอบถามไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการให้ความเห็นทางกฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา น่าจะเหมาะสมกว่า

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีหนังสือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอความเห็นทางกฎหมายเพื่อนำไปใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการในทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชัดเจนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยมีประเด็น

หรือเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๗ และส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง และหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๗ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ว่า คำว่า “การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” ตามมาตราดังกล่าว มีขอบเขตเพียงใด ครอบคลุมถึงรายได้และหนี้สินของหน่วยรับตรวจด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ตามอนุมาตราต่าง ๆ แตกต่างกัน โดยกรณีตาม (๑) (๒) และ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์ดังกล่าว รวมทั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ แต่กรณีตาม (๔) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ การที่ความใน (๑) (๒) และ (๓) ใช้ถ้อยคำว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ใน (๔) ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” ทั้ง ๆ ที่อยู่ในมาตราเดียวกัน ย่อมเห็นได้ว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายที่จะให้

^๑มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๔) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(๕) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(๖) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานตาม (๒) ให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยรับตรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

มีความหมายแตกต่างกันอย่างชัดแจ้ง สำหรับคำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ให้ความหมายว่า “ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ” จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมไปถึงการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจด้วย ดังนั้น คำว่า “การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน” ในมาตรา ๒๗ (๔)^๓ และในมาตรา ๗^๔ จึงหมายความว่าถึงเฉพาะ “การใช้จ่าย” เงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจ โดยไม่รวมถึงการจัดเก็บรายได้หรือหนี้สินอันเป็นการ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ตรวจเงินแผ่นดิน” หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ หรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ตรวจสอบ” หมายความว่า ตรวจเงินแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

โปรตุเกสรัฐธรรมนูญที่ ๑, ข้างต้น

มาตรา ๗ ภายใต้บังคับวรรคสาม ในกรณีที่มิใช่หลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ว่าการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ผู้ว่าการแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ และให้มีอำนาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด การไต่สวนเบื้องต้นดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะพนักงานไต่สวนหรือเข้าตรวจสำนวนการไต่สวนของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อผลการไต่สวนเบื้องต้นปรากฏเป็นประการใด ให้ส่งสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการของผู้ว่าการจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะแจ้งให้ผู้ว่าการยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการต่อไป

“ตรวจเงินแผ่นดิน” อย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา ๕๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของตนอยู่แล้วตามปกติ

(นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๒

^๕มาตรา ๕๓ ให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (๒) ตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- (๓) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (๑) และ (๒)
- (๔) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ