

บทวิเคราะห์คดี : คดีปกครองเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

อานันท์ กระบวนศรี*

บทนำ

โดยทั่วไปแล้ว อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยอาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ 1) อำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ เป็นการควบคุมตรวจสอบ “การกระทำ” ของหน่วยรับตรวจในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเงินของหน่วยรับตรวจ (l’audit de conformité) (2) การตรวจสอบประสิทธิภาพของการเงินของหน่วยรับตรวจ (l’audit de la performance) และ (3) การตรวจสอบการเงิน (l’audit financier) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และ 2) อำนาจในการพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่าย สมุห์บัญชี หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณของหน่วยรับตรวจ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่าในแวดวงวิชาการกฎหมายปกครองยังไม่ได้มีการศึกษาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นการตรวจเงินโดยแท้มากนัก ส่วนมากแล้วจะเป็นการศึกษาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) นอกจากนี้ การโต้แย้งคำวินิจฉัยลงโทษทางปกครองคดีความผิดวินัยทางการคลังและการงบประมาณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 วรรคสาม และในปัจจุบันได้มีแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแผนกคดีวินัยทางการคลังและการงบประมาณออกมาจำนวนหนึ่ง ซึ่งสามารถนำมาเป็นฐานในการต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

* น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางกฎหมายปกครอง (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัย Paris II Panthéon - Assas ประเทศฝรั่งเศส, นิติศาสตรมหาบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน สาขากฎหมายมหาชนภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) ประเทศฝรั่งเศส (ทุนรัฐบาล ก.พ.), พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



ได้เป็นอย่างดี¹ ตรงกันข้ามกับคดีปกครองที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ที่ยังไม่ค่อยปรากฏทั้งในวงการวิชาการและการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น คดีปกครองที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินจึงยังคงเป็นพรมแดนที่น่าสนใจและนำมาสู่ความท้าทายในการศึกษาค้นคว้าเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการต่อไป

ในการศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจพิจารณาผ่านแง่มุมของกฎหมายมหาชนที่แตกต่างกัน ได้แก่ (1) ในมุมของกฎหมายการคลัง และ (2) ในมุมของกฎหมายปกครอง² ในมุมของกฎหมายการคลัง นั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยเป็นอำนาจที่กว้างขวาง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเริ่มทำการตรวจสอบได้เองอย่างอิสระ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่สามารถพิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นได้ทั้งในทางการเงิน ในทางกฎหมาย และในทางบริหาร (การตรวจสอบประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความเหมาะสมในการรับการจ่ายเงินแผ่นดิน) โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยรับตรวจ หรือผู้บังคับบัญชา/กำกับดูแลของหน่วยรับตรวจ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด เนื่องจากเป็นหน่วยงานตรวจสอบภายนอกที่ได้รับหลักประกันความเป็นอิสระทั้งในทางบุคลากรและในทางงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระที่ว่านี้ไม่ใช่ความอิสระที่ปราศจากซึ่งการควบคุมตรวจสอบ トラบไคที่ยังคงอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ-ประชาธิปไตย การใช้อำนาจใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมถูกตรวจสอบได้เสมอ ซึ่งองค์กรที่จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในระบบกฎหมายมหาชนไทย ได้แก่ ศาลปกครองที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

¹ โปรตดู อานันท์ กระบวนศรี, “บทบาทของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในการรักษาวินัยทางการคลัง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม) 2565, น. 44-47.

² ในบทวิเคราะห์นี้ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายการคลัง ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกฎหมายปกครอง อย่างไรก็ตาม การศึกษากฎหมายในแง่มุมดังกล่าวยังไม่ค่อยมีการกล่าวถึงมากนัก เนื่องจากในการศึกษากฎหมายการคลัง ผู้ศึกษามักจะเน้นไปที่การศึกษาเป้าหมายและเครื่องมือทางการคลังประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรายได้สาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และการก่อหนี้สาธารณะ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบก็มักจะไม่ได้มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งมากนัก ในขณะที่การศึกษากฎหมายปกครองก็มักจะศึกษากฎหมายปกครองทั่วไปและกฎหมายปกครองเฉพาะด้านที่ไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินมากนัก แต่จะไปปรากฏในเนื้อหาของคดีวินัยข้าราชการและคดีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทเป็นเพียงแค่องค์กรต้นทางในการให้ความเห็นมายังหน่วยรับตรวจเท่านั้น ไม่ได้มีการศึกษาขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองที่มี (หรืออาจมี) อำนาจในการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลกระทบโดยตรง (หรือโดยอ้อม) ต่อคู่กรณีแต่อย่างใด ดังนั้น การศึกษาคดีปกครองที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะช่วยให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายการคลังและกฎหมายปกครองได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี ในมุมมองกฎหมายปกครอง ผลผลิตของการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ไม่ใช่จะเข้าลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง³ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองในทุกกรณี ภายใต้โครงสร้างองค์กรตุลาการของประเทศไทย ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจอย่างจำกัดเท่าที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมาย ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น โดยหลักแล้วศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง ดังปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำได้โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (...)” นอกจากนี้ บุคคลที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของฝ่ายปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

³ วัตถุประสงค์การศึกษาของบทความฉบับนี้ ได้แก่ “นิติกรรมทางปกครอง” (l'acte administratif) ซึ่งเป็นข้อความคิดที่มีที่มาจากระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่ในระบบกฎหมายไทยคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในงานเขียนทางวิชาการ เช่น หนังสือ ตำรา งานวิจัย และบทความเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเป็นหลัก แต่ไม่ใช่ถ้อยคำทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัตินิยามหรือคำจำกัดความไว้ในกฎหมายไทย (ต่างจากคำว่า “กฎ” หรือ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ปรากฏนิยามที่ชัดเจนในตัวบทกฎหมายของประเทศไทยในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ที่ได้รับการกล่าวถึงและให้ตัวอย่างไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) นอกจากนี้ในประเทศไทยพบว่ามีการใช้คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” อย่างน้อยใน 3 ความหมายแตกต่างกันออกไป ได้แก่ (1) หมายความว่านิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกว้าง (ได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง) (2) หมายความว่านิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างกลาง (ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง) และ (3) หมายความว่านิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ (เฉพาะคำสั่งทางปกครอง) ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาในบทความนี้จึงต้องอธิบายให้ชัดเจนก่อนว่า คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในฐานะที่เป็นศัพท์เทคนิคของการศึกษานี้มีความหมายอย่างกลาง ได้แก่ กฎและคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เนื่องจากการศึกษาเฉพาะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า การตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแท้ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการเงินของหน่วยรับตรวจ การตรวจสอบประสิทธิภาพของการเงินของหน่วยรับตรวจ หรือการตรวจสอบการเงิน มีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองหรือไม่ และคู่กรณีซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกตรวจสอบโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะถือเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่อาจจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนการตรวจเงินแผ่นดินที่พิพาทหรือไม่ รวมไปถึง ในกรณีที่หน่วยรับตรวจนำผลการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินมาใช้ประกอบการพิจารณาควบคุม ตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายในองค์กรแล้ว ศาลปกครองจะสามารถเข้าไปควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยรับตรวจนั้นหรือไม่ เพียงใด

เพื่อให้เข้าใจความหมายของการตรวจเงินแผ่นดินโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินมากยิ่งขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์สถานะในทางกฎหมายของการใช้อำนาจในการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนไปจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจเงินแผ่นดิน การใช้อำนาจในทางกฎหมายของหน่วยรับตรวจในการควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ภายในองค์กร และการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินและของหน่วยรับตรวจโดยศาลปกครอง โดยจะเริ่ม ทำการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่วางหลักในเรื่องการฟ้องโต้แย้งสำนวนการตรวจเงินแผ่นดิน ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใน *ส่วนที่ 1* ของบทวิเคราะห์นี้ จากนั้น จะทำการศึกษาคดีปกครองเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบละเมิดที่อาศัยสำนวน การตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใน *ส่วนที่ 2* ของบทวิเคราะห์นี้

ส่วนที่ 1 การฟ้องเพิกถอนรายงานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหนังสือแจ้งมติของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการยืนยันในคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 2 คำสั่ง กล่าวคือ (1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2545 และ (2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 5/2561 ซึ่งทั้ง 2 คดีมีผลท้ายสุดเป็นไปในทำนองเดียวกัน ซึ่งก็คือ ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยใน *คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2545* ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แต่เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แล้วแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานผู้รับการตรวจสอบทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่อไปเท่านั้น มิได้มีผลบังคับเด็ดขาดให้ผู้รับการตรวจสอบ ต้องปฏิบัติตามผลการตรวจสอบที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินแต่อย่างใด การจะดำเนินการตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ เป็นเรื่องที่ หน่วยงานที่รับการตรวจสอบจะต้องพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่ามติของคณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินและรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

หรือในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 5/2561 ซึ่งผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนหนังสือและมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและดำเนินการทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดี และขอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินห้ามดำเนินการตรวจสอบสืบสวนและใช้อำนาจในการติดตามหน่วยงานต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และห้ามมิให้เผยแพร่ผลการตรวจสอบสืบสวนดังกล่าว ในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและวินิจฉัยว่า การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบสืบสวนและสรุปสำนวนได้ว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ และให้หน่วยรับตรวจและผู้ควบคุมกำกับของหน่วยรับตรวจดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางละเมิดกับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการตามมาตรา 39 มาตรา 41 มาตรา 42 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ดังนั้น หนังสือของผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบพิเศษภาค 5 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นเพียงการแจ้งความเห็นในการพิจารณาผลการตรวจสอบสืบสวนตามที่มีผู้ร้องเรียนให้หน่วยรับตรวจและผู้ควบคุมกำกับของหน่วยรับตรวจไปดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต่อไปเท่านั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำที่มีผลในทางกฎหมายที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรงในอันที่จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังมีผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืน

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 5/2561 ดังที่กล่าวมาข้างต้นอาจนำมาสู่ข้อสรุปที่ว่า การใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนการดำเนินการทางการคลังของหน่วยรับตรวจและหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เป็นเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว และแจ้งผลการตรวจสอบให้แก่หน่วยรับตรวจเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยหลักแล้วการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้จะทำการตรวจสอบแต่เพียงว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่โดยสภาพของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการทางการคลังของหน่วยรับตรวจ ย่อมตรวจพบอยู่เองว่าความบกพร่องดังกล่าว



มีสาเหตุมาจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะทำการแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบถึงพฤติกรรมดังกล่าว เพื่อให้ดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในพฤติกรรมที่ตนก่อ ไม่ว่าจะเป็นความรับผิดในทางอาญา ความรับผิดในทางแพ่ง หรือความรับผิดในทางวินัยของข้าราชการ หรือแจ้งให้รัฐสภาทราบเพื่อดำเนินการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองต่อไป ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีสถานะเป็นข้าราชการทางการเมืองอีกตำแหน่ง⁴ และเมื่อหน่วยรับตรวจได้รับทราบผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว หน่วยรับตรวจก็ไม่ได้มีหน้าที่ผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายบังคับแต่เพียงให้ดำเนินการสอบสวนและแจ้งผลการสอบสวนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ แต่ผลการสอบสวนจะออกมาเป็นประการใดนั้นก็ไม่ใช่เรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าไปก้าวก้าวได้ หน่วยรับตรวจอาจจะพิจารณาแล้วมีความเห็นไปในทางเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรืออาจจะเห็นว่าไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หรือมีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแต่ก็ไม่ได้สร้างความเสียหายในจำนวนที่เท่ากับผลการสอบสวนสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น เพราะฉะนั้น ในขั้นตอนของการ “แจ้งให้ทราบ” นี้ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของคู่กรณี อันจะทำให้มีสิทธิในการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ประการใด

⁴ พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจเข้าลักษณะเป็นความรับผิดทางกฎหมายได้ 4 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความรับผิดทางอาญา (2) ความรับผิดทางแพ่งหรือความรับผิดทางละเมิด (3) ความรับผิดทางวินัยข้าราชการ (4) ความรับผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง และยังสามารถใช้เป็นฐานในการควบคุมตรวจสอบเป็นความรับผิดในการเมืองได้ ในกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, โปรดดู อนันต์ กระบวนศรี, “การรักษา “วินัยการคลังและการงบประมาณ” โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจากภายนอก : ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส (la Cour de discipline budgétaire et financière) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 22 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม) 2565, น. 13-15.

อนึ่ง ความรับผิดต่าง ๆ เป็นความรับผิดที่มีฐานความผิดแตกต่างกัน แต่ตั้งอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงเดียวกัน การฝ่าฝืนกฎหมายครั้งหนึ่งจึงเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท และไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดความรับผิดตามหลักการไม่พิจารณาโทษสองครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว (*Non bis in idem*) หลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 712/2553 และที่ พง. 1/2563 ความดังกล่าวสอดคล้องกับระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสที่เป็นแม่แบบของการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศไทย โดยที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นกันว่า ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษซ้ำซ้อน เนื่องจากเป็นฐานความผิดพิเศษที่มีความสำคัญแตกต่างหากออกมาเป็นพิเศษ แต่ศาลก็จะนำหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (*le principe de proportionnalité*) มาใช้ประกอบการพิจารณาเสมอ ดังปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (*la question prioritaire de constitutionnalité* (QPC)) เลขที่ 2014-423 ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2014, โปรดดู Éric Oliva, *Finances Publiques*, (Sirey, 3^e ed., 2015), pp. 614-615.

จากการศึกษาคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกต 2 ประการ ได้แก่

(1) ศาลปกครองไม่ได้วินิจฉัยว่าวัตถุแห่งคดีที่พิพาทดังกล่าวมีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ ศาลปกครองไม่ได้พิพากษายกฟ้องด้วยเหตุว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่เข้าองค์ประกอบเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่เข้าองค์ประกอบเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นของฝ่ายปกครองที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทำให้จนถึงปัจจุบันยังไม่อาจเป็นที่ทราบอย่างกระจ่างชัดว่าการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน มีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร เป็นนิติกรรมทางปกครองหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะแตกต่างกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาและลงโทษในความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาไว้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งลงโทษทางปกครองดังกล่าว มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(2) การศึกษาเกี่ยวกับคดีฟ้องเพิกถอนการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน มีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับการศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดที่เกิดจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันหมายถึง การสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวางหลักว่า ในกรณีที่มูลค่าของความเสียหายสูงตามที่กฎหมายกำหนด กระบวนการคลังจะต้องเข้ามาควบคุมตรวจสอบการสอบสวนดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีที่กระบวนการคลังมีคำสั่งประการใด หน่วยงานเจ้าของเรื่องก็จะต้องสั่งตามความเห็นของกระบวนการคลัง

ในอดีต ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 938/2558 ว่า ความเห็นของกระบวนการคลังเป็นเพียงการพิจารณาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากความเห็นดังกล่าว แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้กลับแนวคำวินิจฉัย ดังปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 290/2559 และที่ 291/2559 (ประชุมใหญ่) ซึ่งได้วางหลักว่า ความเห็นของกระบวนการคลังเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากก่อให้เกิดคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นวัตถุแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องกระบวนการคลังหรือกรมบัญชีกลางซึ่งได้รับมอบหมายจากกระบวนการคลังได้ ดังนั้น กรณีจึงเป็นการกระทำที่ถือว่าการกระทบต่อสิทธิของบุคคลอันจะถือได้ว่าเป็นกรณีที่อยู่ภายใต้อำนาจในการพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ซึ่งจะต่างกับกรณีของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ได้มีสภาพบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่อาจนำมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเพิกถอนตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้อย่างใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ การตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองอาศัย “สภาพบังคับ” หรือ “ผลผูกพัน” ของการกระทำของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นเครื่องมือสำคัญในการพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เมื่อความเห็นของกระทรวงการคลังมีผลโดยตรงบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่ความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีผลผูกพันบังคับให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่ารายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเป็นสาเหตุให้ผู้ฟ้องคดีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้แต่ประการใด

(3) การจัดสรรความสมดุลของระบบกฎหมายในการใช้อำนาจตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ถึงแม้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตรวจสอบประสิทธิภาพในการจ่ายเงินแผ่นดิน (l'audit de la performance) ที่เป็นเรื่องของการควบคุมตรวจสอบ*ความคุ้มค่า*⁵ แต่การใช้อำนาจในการตรวจสอบดังกล่าวก็มีสภาพบังคับที่ค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ มีสถานะในทางกฎหมายเป็นเพียงแค่การแจ้งให้ทราบที่ไม่มีผลบังคับผูกพันให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน หากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งว่าข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยข้าราชการหรือเป็นความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ผู้รับตรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป มิฉะนั้นแล้ว ผู้รับตรวจอาจต้องรับโทษทางปกครอง⁶ แต่ถึงกระนั้นกฎหมายก็ไม่ได้บังคับผู้รับตรวจให้ผูกพัน

⁵ ตรงกันข้ามกับอำนาจในการพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐที่มีสภาพบังคับเป็นการลงโทษทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีอำนาจอยู่อย่างจำกัดเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติฐานความผิดและบทลงโทษเอาไว้เท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบในเรื่องของ*ความคุ้มค่าหรือเหมาะสม*ได้แต่ประการใด

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

มาตรา 85 “ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ถ้าก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ ...”

มาตรา 96 “ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 85 วรรคสอง หรือมาตรา 95 วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้ ...”

ว่าจะต้องพิจารณาและมีคำสั่งตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินอยู่ดี ศาลปกครองสูงสุดได้ยืนยันหลักกฎหมายในข้อนี้เอาไว้อย่างชัดเจนตามแนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2545 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 5/2561 ที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น

เหตุผลสำคัญที่ระบบกฎหมายไม่ได้เรียกร้องให้หน่วยรับตรวจจะต้องสั่งการตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ก็เพราะว่าเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีอำนาจที่มากจนเกินไปเสมือนหนึ่งว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจเสียเอง และเมื่อพิจารณาต่อไปว่าในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบความเสียหายดังกล่าวย่อมได้แก่ผู้รับตรวจหาข้อบกพร่องของเงินแผ่นดินไม่ ดังนั้น จึงเป็นการเหมาะสมแล้วที่จะให้ผลผลิตของการใช้อำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินโดยแท้ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมายที่ผูกมัดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม หน่วยรับตรวจ ผู้รับตรวจ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจย่อมมีดุลพินิจที่จะรับฟังและปฏิบัติตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ก็ได้ เป็นความรับผิดชอบและความเสี่ยงของผู้ปฏิบัติงานเองที่จะต้องคำนึงเสมอว่าหากมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามความเห็นขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินอาจสะท้อน “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ที่จะไปปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวนโทษทางวินัยหรือการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด แล้วแต่กรณี ซึ่งจะได้นำต่อไปใน *ส่วนที่ 2* ของบทวิเคราะห์นี้

ส่วนที่ 2 การฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดโดยอาศัยสำนวนการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากความใน *ส่วนที่ 1* จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรายงานการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้โดยตรง เนื่องจากยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อนิติสัมพันธ์ของคู่กรณีที่จะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง อันอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แต่หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหาย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะทำความเข้าใจกับหน่วยรับตรวจให้พิจารณาตรวจสอบเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ก็จะทำความเข้าใจให้หน่วยรับตรวจพิจารณาสอบสวนทางวินัยข้าราชการต่อไป ซึ่งในการใช้อำนาจทั้งสองลักษณะดังกล่าวเป็นการควบคุมตรวจสอบ “พฤติกรรม” ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยรับตรวจ เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อหน่วยรับตรวจพิจารณาแล้วมีคำสั่งประการใดก็ให้ทำการแจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ

ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือการสอบสวนวินัยข้าราชการก็ตาม เมื่อหน่วยรับตรวจทำการตรวจสอบแล้วมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในอันที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี อันหมายความว่าคำสั่งที่ทำให้คู่กรณีได้รับภาระบางประการจากคำสั่งดังกล่าว ดังนั้นการออกคำสั่งของหน่วยรับตรวจจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันส่งผลให้คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองจึงมีอำนาจในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง โดยอาจจำแนกองค์ประกอบของความชอบด้วยกฎหมายได้ 2 ประการ ได้แก่

1. องค์ประกอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุจากภายนอกของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยฐานมาจากการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก คือ ข้อเท็จจริงที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ใช่ข้อบกพร่องที่เป็น “เนื้อหา” (le fond) แห่งคดี แต่เป็นเรื่องของ “รูปแบบ” (la façon) ในการตัดสินใจในการทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว ทั้งนี้ อาจจำแนกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีอาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ (le moyen) ได้เป็น 2 กรณี ได้แก่ (1) อำนาจของฝ่ายปกครอง (la compétence) ในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และ (2) รูปแบบและขั้นตอน (les formes et formalités) ในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง⁷ ซึ่งในบทวิเคราะห์นี้จะกล่าวถึงเฉพาะในประเด็นเรื่องรูปแบบและขั้นตอนในการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เนื่องจากประเด็นเรื่องอำนาจของฝ่ายปกครองไม่ได้ปรากฏอยู่ในปัญหาข้อพิพาทที่คู่กรณีหยิบยกขึ้นมาโต้แย้งแต่อย่างใด จึงอยู่นอกขอบเขตแห่งการศึกษาของบทวิเคราะห์นี้

องค์ประกอบความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องของรูปแบบและขั้นตอนในการพิจารณาออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองเป็นองค์ประกอบที่มีลักษณะแตกต่างกัน กล่าวคือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบ เป็นการพิจารณาถึงการปรากฏตัว (la présentation) ของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนความชอบด้วยกฎหมายในทางขั้นตอนนั้น เป็นการพิจารณาถึงกระบวนการในการพิจารณา (l'élaboration)⁸ ออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ความบกพร่องในรูปแบบหรือขั้นตอนที่จะมีผลเป็นการทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น จะต้องเป็นรูปแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ (substantiel)⁹

⁷ Bertrand Seiller, Droit administratif, Tome 2, L'action administrative, (Champs - Université, 7^e éd., 2018), p. 254.

⁸ Ibid., p. 257.

⁹ Ibid., p. 258.

กรณีนิติกรรมทางปกครองออกโดยผิดรูปแบบ (le vice de forme) หรือขั้นตอน (le vice de procédure) ปรากฏในบทบัญญัติที่ใช้ถ้อยคำว่า “โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น” ของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบว่าการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และรวมถึงการพิจารณาทางปกครองของหน่วยรับตรวจในเวลาต่อมา นั้น เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดวิธีพิจารณาในการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนไปถึงกฎหมายปกครองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 หรือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วแต่กรณี

หลักการที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครองประการหนึ่ง คือ หลักการรับฟังคู่กรณี หรือหลักการฟังความทุกฝ่าย (le principe de contradictoire) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” โดยข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้น จะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้อย่างเหมาะสม หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว ศาลปกครองอาจพิพากษาเพิกถอนนิติกรรมที่พิพาท เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ¹⁰ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1642/2559 ที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการที่มาจากการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดี โดยใช้เพียงสำเนาบันทนาการจับกุมและคำร้องขอฝากขังโดยไม่มีการสอบสวนผู้ฟ้องคดี พยานบุคคล หรือพยานหลักฐานอื่น การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

¹⁰ โปรดดู ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 8, 2554), น. 137-145.

(1) กรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาทางปกครองได้เปิดให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ กับทั้งมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเป็นธรรมแล้ว

ในคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยรับตรวจที่อาศัยฐานมาจากการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นเรื่องสิทธิของคู่กรณีในการได้รับโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเป็นธรรม ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 48/2554 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าได้มีหนังสือร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีใช้ลูกจ้างของรัฐไปเป็นคณาน ให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเรื่องดังกล่าว การสอบสวนนี้จึงมีการตั้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้สอบถามผู้ฟ้องคดีในชั้นสอบสวน ผู้ฟ้องคดีย่อมมีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อให้ตนพ้นข้อกล่าวหา การที่คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งอาศัยพยานหลักฐานต่าง ๆ จากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แล้ววินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย จึงถือเป็นการให้เวลาและให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะโต้แย้งข้อกล่าวหา โดยแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามมาตรา 29 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว

หรือในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 952/2556 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล น. ได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเรื่องร้องเรียนการจัดซื้อจัดจ้าง และจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด โดยยืนยันถ้อยคำที่เคยให้ไว้ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถ้อยคำของนาย ฉ. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล น. และนางสาว ส. เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 4 ในฐานะเจ้าหน้าที่พัสดุว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้รับบันทึกที่เสนอว่าจ้างหุ้นส่วนจำกัด ด. และร้าน ม. ก่อสร้าง เสนอราคาก่อสร้างต่ำกว่าราคากลางร้อยละ 40 ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ โดยระบุข้อกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมส่อไปในทางปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและระบุพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา คือ รายงานการตรวจสอบสืบสวนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน บันทึกคำให้การของผู้กล่าวโทษ บันทึกสอบปากคำของผู้เกี่ยวข้อง และตารางเปรียบเทียบราคาของผู้เสนอราคา ถือได้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตนแล้วตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หรือในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 639/2560 ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้จัดทำรายงานการสอบข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้พิจารณาและมีความเห็นสอดคล้องตามสำนวนการตรวจสอบสืบสวนที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีความเห็นไว้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จึงถือเอาความเห็นตามรายงานการสืบสวนดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีที่ได้ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เป็นลายลักษณ์อักษร จึงพอสรุปความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเรื่องการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างตลาดสดของเทศบาลตำบล ส. และยืนยันว่าตนได้พิจารณาสั่งการไปโดยสุจริต และให้ถ้อยคำปฏิเสธทุกข้อกล่าวหา กรณีจึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้อีกโอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะได้มีการสืบสวนสอบสวนโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว หน่วยรับตรวจก็ยังคงต้องทำการสืบสวนสอบสวนและให้อีกโอกาสคู่กรณีในการต่อสู้คดีอีกครั้งเสมอในชั้นของการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยรับตรวจ อย่างไรก็ตาม การเปิดโอกาสดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่าหน่วยรับตรวจจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนใหม่ทั้งหมดด้วยตนเอง

ดังนั้น ถึงแม้ว่า

(1) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะได้พิจารณาและมีความเห็นสอดคล้องตามสำนวนการตรวจสอบสืบสวนที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีความเห็นไว้ และให้ถือว่าสำนวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และ

(2) คู่กรณีจะยืนยันความเห็นเดิมที่ได้เคยให้ไว้ใน การตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หากศาลปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีแล้วเห็นว่า คู่กรณีได้ทราบเรื่องการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและได้มีโอกาสนำมาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้ว (แม้จะเป็นเพียงการยืนยันการโต้แย้งในชั้นของการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ตาม) ก็ย่อมถือได้ว่าหน่วยรับตรวจได้ทำการพิจารณาโดยเคารพต่อหลักประกันสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่กรณีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว คำสั่งของหน่วยรับตรวจย่อมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกระบวนการตามกฎหมาย

(2) กรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาทางปกครองไม่ได้เปิดให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ กับทั้งมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเป็นธรรม

ตัวอย่างกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาทางปกครองไม่เคารพต่อหลักการฟังความทุกฝ่าย ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 564/2555 ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ามีการเบิกเงินค่าใช้จ่ายโครงการอบรมต่อเนื่องอาสาสมัครสาธารณสุขในเขตเมือง แต่ไม่ได้มีการอบรมจริง ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีนคร ส.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยวันที่ 21 เมษายน 2543 และต่อมาคณะกรรมการฯ ได้เสนอความเห็นไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ส.) ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีหลักฐานไม่เพียงพอ จึงเสนอให้ยุติการดำเนินคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่เห็นด้วยกับการสอบสวนดังกล่าว จึงมีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งเทศบาลเมือง ส. ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ อีกชุดหนึ่งในวันที่ 30 เมษายน 2547 เนื่องจากได้รับแจ้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 29 มกราคม 2547 ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาผลการตรวจสอบสืบสวนและมีมติชี้มูลความผิดตามหนังสือร้องเรียน กรณีผู้ฟ้องคดีเบิกเงินค่าใช้จ่ายโครงการอบรมฯ แต่ไม่ได้มีการอบรมจริง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจัดทำหลักฐานเท็จในการส่งใช้เงินยืมของทางราชการ ควรดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาและมีคำสั่งลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ ในครั้งแรกนั้นมีหลักฐานไม่เพียงพอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินการสอบสวนใหม่เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน แต่กลับมีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่สั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าในระหว่างพิจารณาดังกล่าวจะมีผลการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดดังที่ผู้ถูกกล่าวหา แต่ก็ เป็นเอกสารที่อยู่ในสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ อีกชุดหนึ่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังนั้น การพิจารณาและมีคำสั่งลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2547 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ครบถ้วนและถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะอ้างว่าต่อให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดดังที่ผู้ถูกกล่าวหาจริงและผลการพิจารณาทางวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงเป็นเช่นเดิม จึงไม่มีประโยชน์ที่จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทไม่ได้

จากความที่นำเสนอมาในตอนต้นของบทวิเคราะห์ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า ศาลปกครอง ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการสอบสวนเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากเหตุผลเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ ในการต่อสู้คดีของคู่กรณี ดังที่จะเห็นได้ว่า ผลการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะถือว่าเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติไม่ได้ หน่วยรับตรวจจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง อย่างครบถ้วนและจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้แสดงข้ออ้างข้อเถียง พร้อมทั้งพยานหลักฐานประกอบการ ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่เสมอ หากหน่วยรับตรวจไม่ทำการสืบสวนสอบสวนให้ได้ความจริงอย่างเพียงพอ แต่กลับดำเนินการแต่เพียงอ้างอิงถึงรายงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือยิ่งไปกว่านั้น คือ อ้างอิงถึงรายงาน การตรวจเงินแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคณะกรรมการสอบสวนฯ ชุดอื่น ดังตัวอย่างที่ปรากฏในคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 564/2555 การสอบสวนความผิดทางวินัยดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตาม รูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ศาลยังได้เข้าไปพิจารณา ตั้งแต่ในขั้นการสอบสวนสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และยังเข้ามาตรวจสอบอีกครั้งว่า หน่วยรับตรวจได้พิจารณาทางปกครองอย่างเป็นธรรมและเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หรือไม่ หากหน่วยรับตรวจพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำการสอบสวนสืบสวน อย่างเพียงพอแล้ว ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะต้องทำการสอบสวนในเชิงลึกอีกครั้ง จึงดำเนินการแต่เพียง แจ้งรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ทราบและเปิดโอกาสให้ได้แย้ง แต่ไม่ทำการ สอบสวนคู่กรณีหรือทำการแสวงหาพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานอื่น กรณีดังกล่าวย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการให้โอกาสแก่คู่กรณีได้มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและ แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 797/2557

2. องค์ประกอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุจากภายในของคำสั่งทางปกครอง ที่ออกโดยอาศัยฐานมาจากการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

องค์ประกอบแห่งความชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุจากภายใน คือ ข้อเท็จจริงที่ทำให้ นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็น “เนื้อหา” แห่งคดี (l'illégalité du contenu) เป็นข้อเท็จจริง (les faits) หรือมูลเหตุจูงใจ (les motifs) ที่ฝ่ายปกครองใช้ในการตัดสินใจในการทำนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายเดียว¹¹ ไม่ว่าจะเป็นความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และความถูกต้องสมบูรณ์ ของการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง¹² ในส่วนนี้จะทำการศึกษาระดับการควบคุมตรวจสอบ

¹¹ Bertrand Seiller, *op. cit.*, pp. 258-259.

¹² การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจถูกควบคุมตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง ทั้งนี้ อำนาจ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็นดุลพินิจวินิจฉัย (la qualification juridique aux faits) และดุลพินิจตัดสินใจ (l'adaptation de la mesure aux faits)

(มีต่อหน้าถัดไป)

การตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยศาลปกครอง ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งลงโทษความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่อาศัยสำนวนการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น ศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบว่าในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และรวมถึงการพิจารณาทางปกครองของหน่วยรับตรวจในเวลาต่อมา นั้น เป็นไปตามกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดกรอบ มาตรการ หรือหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นมาตรวัดในการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนไปถึงกฎหมายปกครองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ศาลปกครองจะต้องตรวจสอบว่าการกระทำของคู่กรณีที่ถูกกล่าวหาเข้าองค์ประกอบเป็นความผิดวินัยหรือไม่ มีระดับความร้ายแรงเพียงใด (เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง) และหน่วยรับตรวจกำหนดโทษทางวินัยอย่างพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ หรือพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ศาลปกครองจะต้องทำการตรวจสอบเช่นเดียวกันว่าการกระทำของคู่กรณีที่ถูกกล่าวหาเข้าองค์ประกอบเป็นความผิดทางละเมิดหรือไม่ และหน่วยรับตรวจกำหนดค่าสินไหมทดแทนอย่างเป็นธรรมหรือไม่ แล้วแต่กรณี

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 12)

ดุลพินิจวินิจฉัย (la qualification juridique aux faits) หรือดุลพินิจในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตีความปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่เป็น “องค์ประกอบส่วนเหตุ” ในทางกฎหมาย เป็นการวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงที่ตรวจสอบและรับฟังมาแล้วนั้น เป็นข้อเท็จจริงประเภทเดียวกันกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่ เป็นขั้นตอนที่เป็นหัวใจสำคัญของนิติวิธี ศาลปกครองมีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าไม่มีความผิดพลาดในการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง (l'erreur dans la qualification juridique aux faits) หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจวินิจฉัยให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจในการพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

ดุลพินิจตัดสินใจ (l'adaptation de la mesure aux faits) เป็นการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนภายหลังจากที่มีการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบส่วนเหตุแล้ว เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตีความปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงที่เป็น “องค์ประกอบส่วนผล” ในทางกฎหมาย เป็นขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะกระทำการหรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ เป็นอำนาจดุลพินิจในการกำหนดผลในทางกฎหมาย ศาลปกครองอาจควบคุมตรวจสอบได้ว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจดุลพินิจตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมกับพฤติการณ์แห่งคดีหรือไม่ (adopter une mesure appropriée aux circonstances de fait) ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วน (le contrôle de proportionnalité) ระหว่างมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดโดยฝ่ายปกครอง และข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้, โปรดดู วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, (วิทยุชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, 2562), น. 119-132. และ Bertrand Seiller, *op. cit.*, pp. 260-262.

ศาลปกครองมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบลึกลงไปถึงขนาดว่าหน่วยรับตรวจได้รับความเสียหายจริงตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสืบสวนสอบสวนหรือไม่ ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 639/2560 ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายเพียงใด นั้น เห็นว่า แม้ว่าข้อเท็จจริงปรากฏจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า มีการซื้อขายที่ดินของบุคคลทั่วไปในระหว่างปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2545 ราคาตารางวาละ 1,595.74 บาท และ 1,619 บาท แต่ในขณะที่มีการต่อรองราคา สำนักงานที่ดินจังหวัด ส. ไม่ได้แจ้งให้คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษทราบ คณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษจึงไม่มีราคาซื้อขายดังกล่าวประกอบการต่อรองราคาได้ จึงฟังได้ว่าราคาที่อาจนำมาต่อรองราคาได้ คือ ราคาซื้อขายและราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่สำนักงานที่ดินจังหวัด ส. ได้แจ้งให้เทศบาลตำบล ด. ทราบแล้วเท่านั้น การนำราคาซื้อขายที่ดินซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัด ส. ไม่ได้แจ้งให้เทศบาลตำบล ส. ทราบ มาเป็นราคาที่คำนวณความเสียหายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ และโดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 15,561,513.50 บาท จึงไม่เป็นธรรมตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งเทศบาลตำบล ส. เฉพาะในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตำบล ส. เกินกว่า 5,308,625 บาท

และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1166/2563 ในคดีนี้มูลเหตุแห่งคดีมาจากการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสืบสวนและชี้มูลความผิดว่า การดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน จังหวัด ส. มีการจ่ายเงินค่าทดแทนโรงเรือนและพืชผลสูงเกินกว่าความเป็นจริง นำเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำนวน 5 คน รวมผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและคำนวณเงินค่าทดแทนโรงเรือนและพืชผลไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ทำให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหายคิดเป็นเงินจำนวน 2,847,678 บาท โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน 390,724.60 บาท ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า จำนวนและขนาดของวัสดุก่อสร้างและสิ่งปลูกสร้างที่ผู้ฟ้องคดีสำรวจและคำนวณมีมากกว่าที่มีอยู่จริง จึงน่าเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เข้าตรวจสอบสถานที่จริงอย่างครบถ้วน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายจริง อย่างไรก็ตาม การรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่สำรวจและคำนวณประมาณราคาค่าทดแทนโรงเรือนดังกล่าว จึงต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 70 ของความเสียหายในแต่ละราย รวมเป็นเงินที่ผู้ฟ้องคดีต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน 145,705 บาท ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ทางราชการเฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน 145,705 บาท จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเฉพาะในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าจำนวน 145,705 บาท



จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบในทางเนื้อหาเป็นอย่างมากเช่นเดียวกับองค์ประกอบในทางรูปแบบที่ได้กล่าวมาแล้วเบื้องต้นถึงขนาดที่ว่าศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบดุลพินิจตัดสินใจ (*l'adaptation de la mesure aux faits*) ของหน่วยรับตรวจ การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวในทางวิชาการเรียกว่าเป็นการใช้อำนาจในระดับการควบคุมแบบปกติ (*le contrôle normal*)¹³ เป็นการใช้อำนาจของศาลปกครองในเชิงลึก¹⁴ เพื่อประกันสิทธิแก่คู่กรณีอย่างเต็มที่ ดังที่ปรากฏในตัวอย่างจากคำพิพากษาที่ได้ยกขึ้นมาศึกษา ศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบถึงขนาดว่าความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหน่วยรับตรวจตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการสืบสวนสอบสวนและตามที่ผ่านการพิจารณาและวินิจฉัยอีกครั้งของหน่วยรับตรวจ นั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายที่หน่วยรับตรวจเรียกร้องนั้นใช้สูตรคำนวณไม่ถูกต้อง คำนวณไม่ถูกต้อง สูงเกินไป ไม่เป็นธรรมแก่กรณี ศาลจะพิพากษาเพิกถอนในส่วนที่เกินไปจากที่ศาลเห็นสมควร อันเป็นกรณีที่ศาลใช้อำนาจในการกำหนดค่าบังคับเพิกถอนคำสั่งทางปกครองบางส่วน ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติถึงความเป็นไปได้ในการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวไว้ในมาตรา 72 ความว่า “ในการพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ...” ความดังกล่าวส่งผลให้ศาลอาจใช้เทคนิคทางกฎหมายหรือนิติวิธีของศาลปกครองเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองเข้าไปควบคุมตรวจสอบดุลพินิจของหน่วยรับตรวจในทางเนื้อหา กล่าวคือ การพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือแก่หน่วยรับตรวจ นอกจากจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือถูกสั่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับความเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นการสร้างความตระหนักแก่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยรับตรวจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการปรับลักษณะของกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงแก่กรณี

¹³ การควบคุมแบบปกติต่างจากระดับการควบคุมแบบจำกัด (*le contrôle restreint*) ที่ศาลปกครองจะไม่เข้ามาคืบคลานถึงดุลพินิจตัดสินใจ แต่จะจำกัดอยู่เพียงดุลพินิจวินิจฉัย (*la qualification juridique aux faits*), โปรดดู Pierre - Laurent Frier et al., *Droit administratif*, (LGDJ, 12^e éd., 2018), pp. 686-687., Bertrand Seiller., *op. cit.*, pp. 270-279., Georges Dupuis et al., *Droit administratif*, (SIREY, 10^e éd., 2007), p. 639.

¹⁴ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นอันเข้าใจได้ว่าเป็นการควบคุมในระดับที่เข้มข้น เพราะถ้อยคำที่สูงกว่านั้นซึ่งใช้ในทางวิชาการที่ว่า “การควบคุมระดับสูง (*le contrôle maximum*)” นั้น ถือว่าเป็นการใช้อำนาจของศาลปกครองที่เกินไปกว่าที่ควร กล่าวคือ หลุดพ้นไปจากการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจตามหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (*le principe de proportionnalité*) แต่ล่วงล้ำเข้าไปในแดนการควบคุมตรวจสอบความเหมาะสม (*l'opportunité*) เป็นการใช้ถ้อยคำในเชิงตำหนิที่สุ่มเสี่ยงว่าศาลจะใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในแดนของฝ่ายปกครอง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจ, โปรดดู Bertrand Seiller, *ibid.*

บทสรุป

บทบาทของศาลปกครองในการควบคุมตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การใช้อำนาจของศาลปกครองจะต้องใช้อย่างระมัดระวังเพื่อที่จะหาสมดุลระหว่างการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน กับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในการต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเห็นว่า ศาลปกครองได้คุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของคู่กรณีเป็นอย่างมาก โดยศาลปกครองเข้าไปควบคุมทั้งองค์ประกอบในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาของคำสั่งของหน่วยรับตรวจ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของคำพิพากษาแล้วจะเห็นว่า ศาลเข้าไปพิจารณาตรวจสอบถึงขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรมหรือไม่ การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองส่งผลให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะต้องพิจารณา วินิจฉัย และให้ความเห็นทางกฎหมายในการตรวจเงินแผ่นดินอย่างรอบคอบรัดกุม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้หลักประกันแก่คู่กรณีว่าจะได้รับโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเป็นธรรม