

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 84 และแนวทางแก้ไข

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่วางระเบียบ และควบคุมกิจกรรมของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติ เป็นส่วนรวม หรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้เพราะองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวอันเนื่องมาจากโลกสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคมากขึ้น กระบวนการตรวจสอบบางอย่างที่มีผลต่อสาธารณะต้องการความรวดเร็ว ยืดหยุ่น และต้องการความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกระเบียบ อำนาจบริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้วางขึ้น และอำนาจตุลาการในการวินิจฉัยว่าการอันใดเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น ซึ่งการรวมอำนาจทั้งสามไว้ในองค์กรเดียวเช่นนี้ถือเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงต้องดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ให้อำนาจตามหลักนิติรัฐ ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนพบปัญหาในทางปฏิบัติดังนี้

4.1 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา และแนวทางแก้ไข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) ประกอบมาตรา 84 มาตรา 88 และมาตรา 89 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัย หรือพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ

ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 กำหนดให้ข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นอันตกไป หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูล ความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 กล่าวคือ ให้ส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาโทษ ทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 กล่าวคือ ให้ส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถชี้มูล ความผิดทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากข้อกล่าวหาไม่ปรากฏว่ามีมูล ความผิดทางอาญา เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีเจตนาที่จะกระทำความผิด การกระทำ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก กล่าวหากระทำความผิดโดยประมาท แต่เนื่องจากองค์ประกอบความผิดอาญานั้นๆ เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้กระทำจะต้องกระทำโดยมีเจตนาที่จะกระทำความผิดจึงจะเป็นความผิดตามที่กฎหมาย กำหนดได้ หรือกรณีไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอแก่การวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต่อไป ซึ่งผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) ซึ่ง บัญญัติอยู่ในหมวด 2 เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า อำนาจไต่สวนและ วินิจฉัยก่อนชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เริ่มต้นจากการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า

กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งลักษณะของการกระทำที่กล่าวหาดังกล่าวได้ถูกบัญญัติให้เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และลักษณะ 3 หมวด 2 ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวมีเนื้อหาสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตโดยมุ่งให้รัฐภาคีดำเนินการออกกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องต่อพันธกรณีเพื่อการดำเนินการในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศ และต้องการให้รัฐภาคีกำหนดให้ความผิดทุจริตเป็นความผิดอาญา ซึ่งในหมวด 3 ของอนุสัญญาฯ ที่ว่าด้วยความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย จะปรากฏความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยคือ อนุสัญญาฯ ข้อ 15 ว่าด้วยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อนุสัญญาฯ ข้อ 17 ว่าด้วยการข่มขู่ การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการข่มขู่ทรัพย์สิน โดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และอนุสัญญาฯ ข้อ 19 ว่าด้วยการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ทั้งนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศของประเทศไทยซึ่งเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ ในการที่จะป้องกันและควบคุมการทุจริตตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฯ ดังกล่าวมิได้มีหมวดที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลอันจะกำหนดกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่อนุสัญญาฯ มิได้ให้ความสำคัญแต่อย่างใด กล่าวคือ ประเทศภาคีแห่งอนุสัญญาฯ สามารถกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดได้ตามที่แต่ละประเทศเห็นว่าเหมาะสมกับประเทศของตน

เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศจะพบว่า ICAC (Independent Commission Against Corruption) ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง มีบทกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กร ICAC (Independent Commission Against Corruption Ordinance) กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย (Corrupt and Illegal Ordinance) และกฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance) โดยกฎหมายทั้งสามฉบับเน้นการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักมากกว่าทางวินัย หรือ KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีหน้าที่หลักในการรับเรื่องร้องเรียนมาตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน และยืนยันความถูกต้องเพื่อส่งให้สำนักงานอัยการดำเนินการสอบสวนต่อไป แต่ KICAC ไม่มีอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริต หรือ ICAC (Independent Commission Against Corruption) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลีย มีหน้าที่สืบสวนคดีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะที่เป็น

ความผิดทางอาญา หรือการกระทำผิดต่อระบบระเบียบราชการ หรือการกระทำความผิดร้ายแรงที่มีโทษปลดออกจากราชการ โดย ICAC จะเปิดเผยกระบวนการที่ก่อให้เกิดการทุจริตนั้นขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไข แต่ ICAC จะไม่มีอำนาจในการฟ้องร้อง เนื่องจากการฟ้องร้องกับการทำงานสืบสวนของ ICAC เป็นการทำงานที่แยกจากกัน หรือ ACA (Anti Corruption Agency) ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและฟ้องคดีการทุจริตในวงราชการต่อศาลตลอดจนคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง ถ้าหากไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ ACA มีอำนาจเสนอให้มีการพิจารณาโทษไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือ CPIB (The Corrupt Practices Investigation Bureau) ของประเทศสิงคโปร์ มีอำนาจสืบสวนและตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานของรัฐและในภาคเอกชน โดยรวบรวมพยานหลักฐานและส่งเรื่องไปให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องต่อไป หากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีหลักฐานไม่เพียงพอฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ใช้การกระทำทุจริตแต่เป็นความผิดวินัย CPIB มีอำนาจดำเนินการส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเจ้าสังกัดจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาแล้วรายงานให้ CPIB ทราบ หรือในประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่จะทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่มีหน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงทุกกระทรวงทำหน้าที่ส่งผลการดำเนินการไปให้กรมอัยการเพื่อหาข้อมูลดำเนินการต่อไป และเมื่อกรมอัยการได้รับหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรมอัยการมีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเพื่อดำเนินการทางวินัย เว้นแต่เป็นการกระทำผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่กรมอัยการเอง ซึ่งจะอยู่ในความควบคุมดำเนินการของ The General Supervision and control Affairs Division หรือในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีองค์กรปราบปรามการทุจริตคือ Tanodbayan และ Sandiganbayan ทำงานร่วมกัน กล่าวคือ Tanodbayan จะพิจารณาเรื่องร้องเรียนเข้ามาว่ามีเหตุสมควรต้องสอบสวนหรือไม่ หากไม่มีเหตุอันควรสามารถส่งยุติเรื่องได้ หากมีเหตุอันควรมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ถ้าพบว่ากรณีมีมูลความผิดมีอำนาจส่งฟ้อง Sandiganbayan ซึ่งเป็นศาลปราบปรามการทุจริตเทียบเท่าศาลอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดทั้งอาญาและทุจริต โดย Tanodbayan มีอำนาจสืบสวนกรณีที่มีเรื่องร้องเรียนมา หรือหากสงสัยก็อาจสอบสวนเองได้ สามารถกำหนดวิธีการสอบสวนได้เอง มีอำนาจเรียกเอกสาร เข้าตรวจค้นสถานที่ต่างๆ ได้ และเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ สามารถเข้าร่วมปรึกษากับฝ่ายต่างๆ เพื่อปรับปรุงการทำงานของหน่วยต่างๆ รวมทั้งมีอำนาจเสนอแนะประการใด แล้วรายงานให้ประธานาธิบดีทราบเพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศนั้น บางประเทศก็ให้อำนาจองค์กร

ปราบปรามการทุจริตทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยสืบสวนตรวจสอบก่อนที่จะส่งเรื่องให้กับหน่วยงานอื่นเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อไป หรือบางประเทศนอกจากจะให้อำนาจในการสืบสวนตรวจสอบแล้ว ยังให้องค์กรปราบปรามการทุจริตมีอำนาจในการดำเนินการฟ้องคดีอาญาได้เองโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้กับหน่วยงานอื่น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เหมือนกันขององค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศคือ องค์กรเหล่านี้มิได้มุ่งเน้นการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริต โดยบางประเทศมิได้มีการกล่าวถึงอำนาจขององค์กรปราบปรามการทุจริตในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เลย หรือบางประเทศให้อำนาจองค์กรปราบปรามการทุจริตเพียงการทำความเข้าใจเห็นทางวินัยเสนอไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น ทั้งนี้ หากพิจารณาไปถึงอำนาจของหน่วยงานที่รับเรื่องต่อจากองค์กรปราบปรามการทุจริตเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาแล้ว จะพบว่ามีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไม่แตกต่างจากองค์กรปราบปรามการทุจริตเลย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างอิสระในการควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐทั้งหลาย การควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องยึดหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อควบคุมมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง โดยวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง และเป็นการควบคุมตรวจสอบในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และไม่มีอำนาจบังคับสั่งการลงโทษฝ่ายปกครองใดๆ ทั้งสิ้น การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะมีผลต่อการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครอง เพราะการควบคุมตรวจสอบตัวบุคคลที่เป็นผู้กระทำการได้ย่อมส่งผลให้การกระทำทางปกครองสามารถบรรลุเป้าหมายได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองโดยอ้อมในฐานะผู้บังคับบัญชา กล่าวคือ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีได้เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง หากแต่กฎหมายกลับบังคับให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการควบคุมตรวจสอบเหนือ

บุคคลในฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขัดกับหลักการควบคุมตรวจสอบเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญาด้วย

เมื่อพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารงานบุคคล จะพบว่า วินัยถูกสร้างขึ้นมาเพื่อความเป็นระเบียบแบบแผนภายในหน่วยงานราชการในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐ โดยวินัยจะกำหนดข้อห้ามและข้อควรปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัติดังกล่าวย่อมถูกลงโทษทางวินัยเพื่อเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของข้อห้ามหรือข้อควรปฏิบัตินั้น เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น ทั้งเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการ ซึ่งการกระทำทุจริตถือเป็นการกระทำที่กฎหมายเกี่ยวกับวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและกำหนดโทษทางวินัยไว้ และเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตซึ่งมีมุมมองว่า การทุจริตถือเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ โดยผู้ก่ออาชญากรรมเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ว่าจะในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน และได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวในทางมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน โดยการกระทำทุจริตนี้ ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณาระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 พบว่ามีหลักการดำเนินการที่คล้ายกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ มีการนำหลักการให้ได้แย้งและหลักความเป็นกลางมาใช้ในการพิจารณาความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับพบว่ามิมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังเช่นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นส่วนใหญ่ เช่น มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานไต่สวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่

เกี่ยวข้องกับบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ มีอำนาจในการขอให้ศาลออกหมายค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับ ผู้ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจในการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจในการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับ หรือปล่อยตัวผู้ถูกจับไปชั่วคราว ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีอำนาจพิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะกระทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็น ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งความเห็นพร้อมสำนวน ไปยังพนักงานอัยการเช่นเดียวกับอำนาจของพนักงานสอบสวน จึงอาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการกระทำความผิดทางอาญาเป็นสำคัญ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใน ลักษณะกำกับดูแล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่ใช้ตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐด้วย ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ จะพบว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมตรวจสอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ การกระทำทุจริต หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือการกระทำความผิดในลักษณะที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ¹ ซึ่งเป็นความผิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย อาญาและต้องนำหลักการพิจารณาความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ในการพิจารณาชี้ มูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสิ้น ประกอบกับอนุสัญญาฯ และองค์กร

¹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการ พ.ศ. 2554 แก้ไขเพิ่มเติม โดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554

ปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการกระทำทุจริต โดยถือว่าการกระทำทุจริตเป็นการกระทำผิดทางอาญา แต่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำทุจริตน้อยมาก อีกทั้ง มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด 8 ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดขั้นตอนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการต่อไปภายหลังกามีมติชี้มูลความผิดทางอาญาเท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจตีความมาตรา 91 ให้กลายเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อีกทั้ง มาตรา 91 ก็ห้ามมิถ้อยคำในลักษณะที่เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอาญาจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมสามารถชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้มีการดำเนินการทางอาญาและทางวินัยต่อไปได้ แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่ปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากความผิดทางอาญาเป็นฐานรองรับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หากข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาย่อมหมายถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีฐานรองรับอำนาจของตนมาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถดำเนินการใดๆ ต่อไปได้อีก ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองด้วยการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งมุ่งเน้นการกระทำผิดทางอาญามากกว่าการกระทำผิดทางวินัย จึงทำให้การใต้วงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดทางวินัยอันเป็นการอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญฯ เป็นความผิดที่มีความสำคัญในลำดับรองลงมาจากความผิดทางอาญาซึ่งเป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้ง การชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงอย่างเดียว ย่อมเป็นการบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองอันเป็นการขัดกับหลักการควบคุมเหนือบุคคลในฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะบังคับสั่งการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญาด้วย ดังนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่ปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญาต่อไป ย่อมเป็นการใช้อำนาจไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ และเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

อนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) จะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีกประการหนึ่ง คือ “ที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” โดยอำนาจที่เพิ่มขึ้นนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ พ.ศ. 2554 ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 กำหนดให้การกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ หรือการกระทำความผิด ตามหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ในมาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 103/1 ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง เป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัย ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้แต่อย่างใด ดังนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาแต่มีมูลเป็นความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อาจมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ เนื่องจากเป็นการกระทำที่เกินอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แนวทางแก้ไข

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาแต่ไม่สามารถชี้มูลความผิดทางอาญาได้ เป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

โดยกำหนดให้ชัดเจนในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยต่อไปได้ ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลความผิดทางอาญาให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไปทั้งเรื่อง แต่หากข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97”

อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสงค์ให้มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแม้การกระทำนั้นจะไม่มีมูลความผิดทางอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 5 และมาตรา 19 (4) ออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ โดยกำหนดให้การกระทำที่มีมูลความผิดทางวินัยเป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการได้สวนและวินิจฉัย ซึ่งจะทำให้การชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจดังกล่าว

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องของการดำเนินการทางวินัยโดยหน่วยงานต้นสังกัดตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับกำหนดระยะเวลาให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 ประกอบมาตรา 93 และมาตรา 94 กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย และได้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติภายใน 30 วันนับแต่วันรับเรื่อง หากผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง หรือพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 90 ซึ่งกำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาก่อน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมีมติเป็นประการใดให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดได้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้กับการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชานั้นจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาก่อน ซึ่งระยะเวลาตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาจนถึงเวลาที่คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองส่งเรื่องกลับมาให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันรับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บังคับบัญชาไม่อาจพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในทันทีที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ จึงเป็นกรณีที่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีความไม่สอดคล้องกันทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เพราะเมื่อผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองแล้ว ย่อมไม่ใช่กรณีผู้บังคับบัญชาละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายในกำหนด 30 วันนับแต่รับเรื่อง อันจะถือว่าผู้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย แต่ในขณะเดียวกัน ผู้บังคับบัญชาก็ไม่สามารถพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ภายใน 30 วันนับแต่รับเรื่องเช่นกัน จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายจะพบว่า ลำดับชั้นหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายจะสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของค่าบังคับของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยสามารถพิจารณาความสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับได้จากองค์กรผู้ตรากฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ตราออกมาจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์กรผู้ตรากฎหมาย หรือพิจารณาจากกฎหมายแม่บท กล่าวคือ กฎหมายที่ตราโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งย่อมมีความสำคัญน้อยกว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการตรา หรือพิจารณาจากกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายบางฉบับถูกตราขึ้นโดยองค์กรเดียวกันและอาศัยอำนาจในการตราจากกฎหมายฉบับเดียวกัน กล่าวคือ กฎหมายจะมีความสำคัญมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่ามีความยุ่งยากมากหรือน้อย ซึ่งผลในทางกฎหมายเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมาย คือ (1) กฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่าจะตราออกมาใช้ได้ก็ต่อโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่าให้อำนาจไว้ (2) กฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่าจะตราออกใช้โดยมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ ถ้าตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายซึ่งมีลำดับชั้นสูงกว่าให้ไว้ถือว่ากฎหมายนั้นๆ ไม่มีผลใช้บังคับ และ (3) กฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับสูงกว่านั้น ไม่ว่าจะกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่านั้นจะตราออกใช้ก่อนหรือหลัง ส่วนในกรณีที่กฎหมายมีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากัน เมื่อมีข้อความขัดหรือแย้งกัน กฎหมายที่ออกภายหลังย่อมยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ออกมาก่อน ยกเว้นกรณีที่กฎหมายฉบับก่อนเป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายฉบับหลังเป็นกฎหมายทั่วไป

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในลักษณะขยายความ และเป็นกลไกในการปฏิรูปการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี 2 ลักษณะคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองลักษณะมีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรทางการเมือง หรือ กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไก พื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย หรือควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยเคยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความบังคับใช้ และภายหลังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธีบังคับใช้

เมื่อพิจารณาลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติในประเทศต่างๆ จะพบว่า นักกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส อิตาลีและไทยมีความเห็นเกี่ยวกับลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ นักกฎหมายฝ่ายแรกเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ โดยอาจสรุปที่มาของความเห็นดังกล่าวได้สามประการคือ (1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้เรียกกฎหมายใดว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (2) ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ และ (3) กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นพิเศษกว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติ ส่วนนักกฎหมายฝ่ายที่สองเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการจัดประเภทของกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดซึ่งเป็นผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้บังคับในกรณีที่ต้องการขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัตินั้น เพื่อป้องกันไม่ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ขยายความรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันไม่ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกแก้ไขได้โดยง่ายหรือขาดความละเอียดรอบคอบ และเพื่อป้องกันมิให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายทั่วไปให้มีผลขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจทำให้ผลปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องเสียไปหรือไร้ผล แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ใช่องค์ประกอบที่จะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ สำหรับนักกฎหมายในประเทศสเปนกลับมีความเห็นเกี่ยวกับลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติที่ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ

เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติไม่ใช่ความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นหากแต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม หากถือตามความเห็นของนักกฎหมายฝ่ายแรกในประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลีและประเทศไทยที่เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติแล้ว เมื่อเกิดปัญหาข้อความในพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าพระราชบัญญัติถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามหลักกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า แต่ปรากฏว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้นำผลในทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็นทางออกในการแก้ปัญหาคัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ โดยมิได้นำผลในทางกฎหมายของการจัดลำดับชั้นของกฎหมายมาใช้ในการพิจารณาแต่อย่างใด อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหา อันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ไม่ใช่ปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับลำดับชั้นของกฎหมาย หรือเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีที่มีได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าศาลใดมีอำนาจตรวจสอบหรือวินิจฉัยชี้ขาดกรณีการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบกับรัฐบาลมีอำนาจที่จะเสนอคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เมื่อมีข้อสงสัยว่ากฎหมายฉบับใดบัญญัตินอกเหนือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อนำผลในทางกฎหมายของการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าการขัดหรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถือเป็นการบัญญัติกฎหมายนอกเหนือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ อันเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีลำดับชั้นทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ หรือกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 427/2551 ที่วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์

การให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชน อันเป็นไปตามหลักการในมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความลับของราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ห้ามหรือให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ดุลพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าไม่มีความแตกต่างในเรื่องลำดับชั้นกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงชื่อเรียกของกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับองค์กรทางการเมือง หรือกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น โดยเกณฑ์การจัดลำดับชั้นของกฎหมาย ได้แก่ เกณฑ์องค์กรและเกณฑ์กฎหมายแม่บท ไม่สามารถนำมาพิจารณาลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ถูกตราออกมาโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎหมายทั้งสองประเภทต่างมิได้ถูกตราออกมาโดยอาศัยอำนาจของกันและกัน หรืออาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทฉบับเดียวกันแต่อย่างใด จึงมีการนำเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาประกอบการพิจารณาจัดลำดับชั้นของกฎหมายทั้งสองประเภทแทน แต่เนื่องจากเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องเสียไปหรือไร้ผลเท่านั้น ไม่สามารถนำมาเป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายทั้งสองประเภทได้ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายทั้งสองประเภทจึงไม่ใช่เรื่องของลำดับชั้นของกฎหมายที่จะต้องถือว่าพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาและการนำไปใช้ในกรณีที่แตกต่างกัน การขัดหรือแย้งกันระหว่างกฎหมายทั้งสองประเภทจึงเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี ไม่ใช่ปัญหาความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ โดยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติจะเกิดขึ้นต่อเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรง แต่ในกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเนื้อหาในลักษณะขยายความ

รัฐธรรมนูญออกไป ต้องอาศัยหลักการให้การตีความกฎหมาย เช่น หลักกฎหมายทั่วไปกฎหมาย เฉพาะ มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าจะใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ บังคับแก่กรณีนั้น ส่วนปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมเกิดขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขอบเขตเนื้อหาเหนือจากที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ตรารึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญหรือขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้โดยตรงจะพบว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไว้แต่อย่างใด ซึ่งการดำเนินการทางวินัยของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต้นสังกัด ประกอบกัน เมื่อพิจารณาปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นถือได้ว่าเป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่สอดคล้องกัน และเมื่อนำหลักการให้การตีความกฎหมายมาพิจารณาพบว่า มาตรา 92, 93 ประกอบมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณา โทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ผู้บังคับบัญชาไม่อาจวินิจฉัยเป็น ประการอื่นได้อีก และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาประสงค์จะใช้สิทธิอุทธรณ์ก็สามารถ อุทธรณ์ได้เฉพาะเรื่องดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น ไม่อาจอุทธรณ์ฐานความผิดทางวินัยที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเป็นยุติแล้วได้ จึงถือเป็นกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะมากกว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กรณีจึงต้อง บังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เป็นหลัก

ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมิใช่เรื่องการขัดหรือแย้งกันทางด้านชั้นของกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มี ลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการดำเนินการทางวินัยมากกว่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณา ก่อนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 97 วรรคสอง หรือพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 90 จึงไม่มีความจำเป็น เพราะท้ายที่สุดหน่วยงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาต้อง

ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกชี้มูลความผิดทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอยู่นั้นเอง อีกทั้ง การส่งเรื่องของผู้บังคับบัญชาให้แก่คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกั่นกรองเนื่องมาจากหลักการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์และความชอบด้วยกฎหมาย กับควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เมื่อการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมตรวจสอบเช่นเดียวกับการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กร หากแต่เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกจึงไม่จำเป็นต้องทำการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจซ้ำซ้อนกันอีก และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก หรือการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรภายนอกเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอีกองค์กรหนึ่งได้เช่นกัน

แนวทางแก้ไข

จากปัญหาและข้อพิจารณาที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีเนื้อหาที่สอดคล้องกัน และทำให้การบังคับใช้มาตรา 93 และมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

“...ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี”

โดยกำหนดผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาสามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาหรือคณะกรรมการกั่นกรองพิจารณาอีก ซึ่งจะส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

“...ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ

พิจารณาหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมาแล้ว ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา^๑ แล้วแต่กรณี”

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย และแนวทางแก้ไข

ในขั้นตอนก่อนการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเกี่ยวกับเรื่องที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัย หรือพนักงานสอบสวนส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีการร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อพนักงานสอบสวนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น เพื่อนำข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาว่าจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ โดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ตามมาตรา 44/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นจะพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหา มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนต่อไปหรือไม่ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจที่จะส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ เพื่อเป็นการลดปริมาณงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. มีบุคลากรจำนวนจำกัดแต่มีปริมาณงานเป็นจำนวนมาก² โดยพนักงานเจ้าหน้าที่

² ก่อนจะมีการเพิ่มมาตรา 89/2 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 นั้น บทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา 89/2 ได้ถูกกำหนดไว้ใน ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้อ 6 โดยกำหนดว่า ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมที่อยู่

ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นเป็นผู้ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าสมควรส่งเรื่องกล่าวหาให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ทั้งนี้ตามข้อ 13 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเห็นชอบตามความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/4 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางวินัย ต้องรายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นชอบหรือไม่ทั่วทั้งผลการดำเนินการทางวินัยก็ให้มีผลบังคับตามมาตรา 92 ต่อไป กล่าวคือ ถือเสมือนหนึ่งว่าสำนวนการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำนวนสอบสวนวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัยในฐานนั้นแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบหรือไม่ทั่วทั้งการดำเนินการทางวินัยและโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดนี้ สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัย ตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1. พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานมาพอสมควรแล้ว
2. เป็นบัตรสนทน่ที่ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ
3. ผู้กล่าวหาเปิดเผยชื่อและกล่าวหาไปหลายหน่วยงาน
4. เป็นเรื่องกล่าวหาว่าทุจริตเงินจำนวนไม่มาก

ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้.

5. เป็นเรื่องกล่าวหาที่เกิดความเสียหายต่อราชการเพียงเล็กน้อย
6. เป็นเรื่องที่ข้อกล่าวหายังไม่ชัดเจนว่าเป็นการทุจริต
7. เป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่าง
8. เป็นเรื่องที่ขาดอายุความคดีอาญา
9. อื่นๆ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแล้ว และสรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดจริง จึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว เป็นต้น

จากเงื่อนไขข้างต้น หากเกิดกรณีที่เรื่องกล่าวหา มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีความเห็นในการส่งเรื่องแตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดผลในชั้นปลายที่แตกต่างกันได้จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาวิธีการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดพบว่ามีความเคร่งครัดน้อยกว่าการใช้ระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น การสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดในกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรงหรือกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ปรากฏชัดเจน กฎหมายได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการให้ดุลพินิจผู้บังคับบัญชาว่าจะสอบสวนทางวินัยหรือไม่ก็ได้ หรือการสืบสวนที่เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการทางวินัยในกรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรงปรากฏชัดเจนไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ เพราะเป็นการสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จะฟังว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำผิดวินัยฐานนั้นๆ มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ หรือเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่อาจฟังได้ว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์อันจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ หรือวิธีการสืบสวนทางวินัยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบประการใดกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้น การสืบสวนอาจดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่สืบสวนว่าควรใช้วิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมและให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นดำเนินการสืบสวนก็ได้ หรืออาจส่งประเด็นไปให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัด อำเภอ หรือสถานทูตช่วยทำการสืบสวนก็ได้ เป็นต้น ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเอาผิดและดำเนินคดีทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยถือเป็นการดำเนินการแทนอำนาจของพนักงานสอบสวน และมีหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต่างไปจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกฎหมายได้วางขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีไว้ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการที่ประสงค์จะนำตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ทั้งนี้การไต่สวนข้อเท็จจริงและ

วินิจฉัยมูลความผิดจำเป็นต้องกระทำในรูปขององค์คณะวินิจฉัย อันได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีกระบวนการที่แตกต่างจากการสอบสวนดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในสาระสำคัญเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การไต่สวนจึงมีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และถือเป็นกระบวนการพิเศษที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 จึงเห็นได้ว่าระบบสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกับระบบการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความรัดกุมและระเบียบหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน จึงอาจส่งผลถึงการลงโทษทางวินัยที่แตกต่างกันด้วย ประกอบกับหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีวินัย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ แต่วินัยของแต่ละหน่วยงานมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในเรื่องหาสาระ ความเคร่งครัดในการยึดถือปฏิบัติ และการลงโทษผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับหน้าที่หรืออุดมการณ์ของหน่วยงานนั้น จึงทำให้การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษของแต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานไม่เหมือนกัน

เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ของรัฐพบว่า ฝ่ายปกครองมีความผูกพันต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ ฝ่ายปกครองอาจกระทำการใดที่เป็นการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เนื่องจากภารกิจของฝ่ายปกครองโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์อันเป็นเรื่องเฉพาะราย ดังนั้น การละเมิดต่อหลักความเสมอภาคเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อกรณีเฉพาะเรื่องตั้งแต่ 2 กรณีขึ้นไปให้แตกต่างกัน ซึ่งโดยหลักแล้ว การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการใช้ดุลพินิจอิสระในการเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง โดยหลักความเสมอภาคนั้นนำไปสู่ความผูกพันตนเองของการใช้ดุลพินิจ ซึ่งความผูกพันดังกล่าวนี้เห็นได้จากการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างต่อเนื่องในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นมาโดยตลอด ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมาได้ เว้นแต่มีเหตุผลที่สำคัญที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจให้แตกต่างไปจากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลายาวนานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เมื่อการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองอย่างมีเหตุผล และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเสมอภาคกันในอนาคต

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ หลักเอกภาพ และหลักประสิทธิภาพ ประกอบกับจุดมุ่งหมายของการลงโทษทางวินัยพบว่า ระบบวินัยต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักเอกภาพ ดังนั้น การลงโทษทางวินัยจึงต้องลงโทษอย่างเป็นธรรม เมื่อพิจารณาได้ความว่ากระทำผิดจริง ต้องลงโทษ โดยเสมอภาคปราศจากอคติ คือผู้กระทำผิดในลักษณะเดียวกันย่อมได้รับโทษในลักษณะเดียวกัน และจะต้องลงโทษในระดับที่เหมาะสมกับความผิด มีบรรทัดฐานอย่างเดียวกัน จึงจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่าเป็นความเป็นธรรมในระบบราชการ มีขวัญกำลังใจในการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในมาตรฐานที่ดีได้ และส่งผลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษทางวินัยปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเองอันเป็นไปตามหลักประสิทธิภาพ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกหลักหนึ่ง ได้แก่ หลักยุติธรรม กล่าวคือ ระบบวินัยจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธิในการอุทธรณ์ผลการดำเนินการทางวินัยด้วย ซึ่งสิทธิในการอุทธรณ์ก็ต้องเป็นไปตามหลักเอกภาพ กล่าวคือ ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการใช้สิทธิอุทธรณ์เช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะมีวินัยเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ แต่วินัยของแต่ละหน่วยงานก็มีลักษณะที่แตกต่างกันไปในเรื่องหาสาระ ความเคร่งครัด ในการยึดถือปฏิบัติ และการลงโทษผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ขึ้นอยู่กับหน้าที่หรือจุดมุ่งหมายของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้ง การนำหลักมโนธรรมมาใช้ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษทางวินัย ย่อมทำให้ผลการพิจารณาความผิดและโทษทางวินัยของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันออกไปในหลายรูปแบบ เนื่องจากหลักมโนธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรมเพราะใช้ความรู้สึกของแต่ละบุคคลเป็นเครื่องตัดสิน

เมื่อพิจารณาองค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศจะพบว่า ICAC (Independent Commission Against Corruption) ของส่วนปกครองพิเศษฮ่องกง KICAC (Korean Independent Commission Against Corruption) ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ICAC (Independent Commission Against Corruption) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ของประเทศออสเตรเลีย Tanodbayan และ Sandiganbayan ของประเทศฟิลิปปินส์ และหน่วยตรวจสอบประจำกระทรวงของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย จะไม่ทำหน้าที่ที่กล่าวถึงกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำทุจริต ส่วน ACA (Anti Corruption Agency) ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และ CPIB (The Corrupt Practices Investigation Bureau) ของประเทศสิงคโปร์ จะทำหน้าที่เพียงเสนอความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไปให้หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการ

ทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดเท่านั้น เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นเรื่องภายในของหน่วยงานต้นสังกัดแต่เพียงผู้เดียว อันเป็นรูปแบบการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาซึ่งถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ องค์กรที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตไม่ควรเข้าไปก้าวล่วงเพราะเป็นการบริหารจัดการบุคลากรภายในของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้บังคับบัญชาจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรพิจารณาอุทธรณ์และองค์กรตุลาการอีกชั้นหนึ่งเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามระบบคุณธรรม และเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชา และขององค์กรบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากข้อพิจารณาที่กล่าวมาผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เงื่อนไขการส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากข้อบังคับว่า หากปรากฏเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปทุกกรณีไม่ แม้จะปรากฏเงื่อนไขดังกล่าวแต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าเรื่องกล่าวหาที่สมควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปจึงทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสมควรรับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาดำเนินการเองก็ได้ หรือหากพนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไป แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ประกอบกับไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ใช้เงื่อนไขดังกล่าวในการทำความเห็นว่าสมควรส่งเรื่องหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะที่เกิดเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน หากแต่มีการทำความเห็นว่าสมควรส่งเรื่องหรือไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาตามแต่พนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะเห็นสมควร เนื่องจากเงื่อนไขข้างต้นมีลักษณะของถ้อยคำที่เปิดกว้าง เช่น การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนแค่ไหนเพียงใดถึงจะถือว่าพอสมควรแล้ว หรือมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังหน่วยงาน 2 หน่วยงานจะถือว่าเป็นการกล่าวหาหลายหน่วยงานแล้วหรือไม่ หรือการกล่าวหาว่าทุจริตเงินจำนวนไม่มากควรมีจำนวนเงินเท่าใด หรือต้องเกิดความเสียหายต่อราชการแค่ไหนเพียงใดถึงจะเรียกว่าเล็กน้อย เป็นต้น และแม้กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้ดุลพินิจอิสระในการพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจอิสระที่ขาดความต่อเนื่องกับข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันย่อมนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ เนื่องจากมาตรฐานการสอบสวนวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความแตกต่างกัน จึงย่อนำมาซึ่งผลในบั้นปลายคือฐานความผิดและบทลงโทษทางวินัยที่แตกต่างกัน และส่งผลถึงสิทธิในการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษ ตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษไม่สามารถอุทธรณ์ฐานความผิดที่แตกต่างจากการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันนั้นได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพ และหลักยุติธรรม อันเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ถ้าฟังแต่การดำเนินการทางวินัยภายในฝ่ายปกครองเองก็ย่อมมีปัญหาสองมาตรฐานเกิดขึ้นอยู่แล้ว แต่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยโดยการใช้ดุลพินิจอิสระที่ไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนกลับยิ่งทำให้ปัญหาสองมาตรฐานมีความชัดเจนขึ้นไปอีก

แนวทางแก้ไข

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 89/2 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยนั้น เพื่อเป็นการลดปริมาณงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ด้วยแนวปฏิบัติที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ประกอบการพิจารณาว่าสมควรส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไปนั้น มีลักษณะเป็นดุลพินิจอิสระที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะได้รับการพิจารณาความผิดทางวินัย และความไม่เสมอภาคในสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกลงโทษ และทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นไปตามหลักเอกภาพ หลักประสิทธิภาพและหลักยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับรายละเอียดของเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำมาประกอบการพิจารณาส่งเรื่อง เช่น การกำหนดให้ชัดเจนว่าพนักงานสอบสวนต้องสอบปากคำพยานมาแล้วอย่างน้อยเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานมาพอสมควรแล้ว หรือต้องมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังหน่วยงานตั้งแต่ที่หน่วยงานขึ้นไปจึงจะถือเป็นการกล่าวหาหลายหน่วยงาน หรือการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าทุจริตเป็นเงินขึ้นต่ำเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นเงินจำนวนไม่มาก หรือเมื่อประเมินความเสียหายที่ราชการได้รับเป็นเงินไม่เกินจำนวนเท่าใดจึงจะถือว่าราชการเสียหายเล็กน้อย เป็นต้น หรือควรมีการกำหนดให้การพิจารณาส่งเรื่องเป็นหน้าที่ของคณะทำงานคณะใดคณะหนึ่ง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 89/2 ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา 66 ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้” โดยเพิ่มเติมมาตรา 89/2 วรรคสอง ดังนี้

“การดำเนินการเรื่องกล่าวหาใดตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาพิจารณาโดยประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา เป็นอนุกรรมการ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร”

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดเป็นแนวปฏิบัติที่มีความชัดเจนมากขึ้นและเพื่อให้การใช้ดุลพินิจอิสระของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 89/2 กลายเป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแนวทางนั้นอย่างต่อเนื่องตามหลักความเสมอภาค

4.4 ปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายหลังหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัยไปก่อนแล้ว และแนวทางแก้ไข

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดข้างต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีขั้นตอนการดำเนินการดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ข้อ 3.3

ปัญหาที่ผู้เขียนพบในทางปฏิบัติคือ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดสำหรับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้นกระบวนการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว ต่อมาปรากฏว่า เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือเรื่องที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนมาดำเนินการ ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เกิดจากการกระทำเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกหน่วยงานต้นสังกัดลงโทษทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถพิจารณาและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยด้วยฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้วได้ และไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ เป็นไป ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ในเรื่องเสร็จที่ 32/2547 โดยสรุปความเห็นได้ว่าการพิจารณาลงโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดที่ได้สั่งลงโทษไปแล้วถือว่าเป็นที่สุดในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาในสังกัดแล้ว อย่างไรก็ดี การเป็นที่สุดดังกล่าวนี้เป็นเพียงการถึงที่สุดในทางบริหารภายในหน่วยงานเท่านั้น เพราะคณะกรรมการของหน่วยงานเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในทางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่จะพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในสังกัด แต่หาได้ตัดสิทธิผู้ถูกกล่าวหาในสังกัดที่ถูกลงโทษจะใช้สิทธิในทางอื่น ส่วนการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณามีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิด หรือมีมูลความผิดวินัย หรือมีมูลความผิดอาญานั้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งรวมถึงการไต่สวนวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ พุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ด้วย โดยเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่คนใดกระทำการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ และตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าไม่มีมูลความผิด ข้อกล่าวหาดังกล่าวย่อมเป็นอันตกไป แต่ถ้ามีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการต่อไป โดยหากมีมูลความผิดทางวินัยสามารถดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลความผิดอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด จากปัญหาดังกล่าวมีข้อพิจารณาดังนี้

เมื่อพิจารณาภารกิจของรัฐซึ่งมีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อประชาชนนั้น รัฐต้องกระทำการโดยองค์กรของรัฐ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐทำหน้าที่กระทำการในนามของรัฐ ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐมีการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับขึ้นเพื่อใช้ควบคุมความ

ประพุดติและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของหน่วยงานของรัฐที่มุ่งจัดระเบียบการดำเนินชีวิตของประชาชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และจัดบริการสาธารณสุขไปทั่วให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยแล้ว ย่อมปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ด้วยความตั้งใจและอุทิศตนให้กับทางราชการจนงานสำเร็จตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย และเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในราชการ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในรัฐ หากประชาชนไม่เชื่อมั่นและศรัทธาในราชการ หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตซึ่งกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐหรือองค์กรของรัฐจึงเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นอิสระแยกจากรัฐ กฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางอย่างบางประการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเรียกร้องเอาจากรัฐได้ ในกรณีนี้คือ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ ซึ่งถือเป็นหลักประกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขวัญและกำลังใจที่ดีพร้อมที่จะอุทิศแรงกายแรงใจเพื่อการทำงานได้อย่างเต็มที่

การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกำหนดไว้ชัดเจนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร จึงถือเป็นการจัดระบบการบริหารงานวินัยในลักษณะที่เป็นกระบวนการทางนิติธรรม กล่าวคือ มีการตรากฎหมายหรือออกระเบียบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดการอันพึงปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ กำหนดโทษของการฝ่าฝืน และกำหนดวิธีดำเนินการทางวินัยเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด โดยการลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและปรับปรุงตนให้ดีขึ้น และเพื่อรักษาชื่อเสียงของรัฐและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ ในการลงโทษทางวินัยนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีฐานะเช่นเอกชนผู้หนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามหลักนิติรัฐที่ใช้กันอยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตย และประเทศเหล่านี้ต้องมีรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของเอกชน รัฐจะรื้อถอนหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงมีหลักเกี่ยวกับการกระทำของรัฐว่า การกระทำของรัฐจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครอง

ของรัฐ จึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดและตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย หน่วยงานของรัฐอาจรुक้าหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้คือ หลักประสิทธิภาพ โดยมองการลงโทษทางวินัยเป็นกลไกเชิงบวกที่จะทำให้ผู้ถูกลงโทษปรับปรุงตนเองและผลการทำงานของตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งผลให้การบริหารงานภาครัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ใ้วางไว้ และหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับกระบวนการยุติธรรมในการลงโทษทางอาญา ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายอาญาที่ปรากฏอยู่ในหลักการดำเนินการทางวินัย โดยห้ามมิให้ลงโทษบุคคลที่เคยถูกลงโทษจากการกระทำเดียวกันนั้นมาแล้ว

เมื่อพิจารณาปัญหาการชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา กรณีข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้วในข้อ 4.1 พบว่า การใช้อำนาจไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 19 (4) มุ่งเน้นข้อกล่าวหาที่เป็นการกระทำ ความผิดทางอาญามากกว่าข้อกล่าวหาที่เป็นความผิดทางวินัยตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานไต่สวนย่อมต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ซึ่งได้บัญญัติหลักการต่างๆ ไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาทั้งสองฝ่าย ตลอดจนเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 3.3.2 เรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 92 กำหนดให้ถือรายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรายงานและเอกสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา นั่นก็คือ สำนวนการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหา นั่นเอง เมื่อปรากฏว่าบั้นปลายของการดำเนินการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งขึ้นเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานทำให้มีผลเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย จึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 จึงมีลักษณะคล้ายกันกับการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เรื่องเสร็จที่ 32/2547 มีความเห็น ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 91 ประกอบมาตรา 92 กำหนด ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีนี้ จึงเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และไม่อาจถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนแต่อย่างใด นั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการอ้างการใช้อำนาจจากกฎหมายคนละฉบับเพื่อดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอีกครั้ง อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายอาญาซึ่งนำมาใช้กับหลักการดำเนินการทางวินัยที่ว่ากระทำความผิดต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาต้องเข้าสู่กระบวนการสอบสวนและลงโทษทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัด และเข้าสู่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากการกระทำในครั้งเดียวกัน เทียบเคียงได้กับการฟ้องคดีอาญาที่มีผู้เสียหายหลายคน ผู้เสียหายแต่ละคนมีสิทธิที่จะฟ้องผู้กระทำผิดโดยอ้างบทกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดมาในคราวเดียวได้ แต่หากภายหลังศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้ว ผู้เสียหายทุกคนจะไม่สามารถฟ้องผู้กระทำผิดในการกระทำเดียวกันนั้นได้อีก ไม่ว่าจะกระทำดังกล่าวจะเป็นความผิดตามบทกฎหมายใดก็ตาม ทั้งนี้ การดำเนินการทางวินัยซ้ำซ้อนย่อมทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้ถูกกล่าวหาแต่ทำงานอยู่ในสังกัดเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเกิดความรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ ซึ่งส่งผลถึงขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน และการบริหารงานภาครัฐไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ใฝ่หวังไว้ อันเป็นการขัดกับหลักประสิทธิภาพในการดำเนินการทางวินัย อีกทั้ง เมื่อพิจารณามาตรา 91 ประกอบมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการทางวินัยโดยสั่งลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้น

กระบวนการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลแล้ว การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการรुकล้ำสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

แนวทางแก้ไข

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้ดำเนินการทางวินัยโดยส่งลงโทษทางวินัย และการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาได้เสร็จสิ้นกระบวนการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถสั่งพิจารณาโทษทางวินัยและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยด้วยฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษทางวินัยไปแล้วได้ เนื่องจากการขัดต่อหลักการกระทำเดียวต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้ง อีกทั้ง ผู้เขียน ไม่เห็นว่าการใช้อำนาจในการพิจารณาโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นกฎหมายคนละฉบับจะเป็นเหตุผลที่สมควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดถูกพิจารณาและลงโทษทางวินัยจากการกระทำเดียวกันเป็นครั้งที่สองได้ อย่งไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัยซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีมติความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้นได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนได้ หรือหากปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต้นสังกัดกระทำโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการไต่สวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้โดยไม่ถือว่าเป็นการพิจารณาโทษที่ซ้ำซ้อนเช่นกัน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 86 ที่บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้”

โดยกำหนดห้ามคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงวนข้อเท็จจริงในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้รับโทษทางวินัยจากหน่วยงานต้นสังกัดมาแล้ว โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกคำกล่าวหาตามมาตรา 84 ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา...

(3) เรื่องทางวินัยที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เว้นแต่ปรากฏพยานหลักฐานใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสำนวนการสอบสวนวินัยของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ และเป็นพยานหลักฐานสำคัญแก่การดำเนินการทางวินัย ซึ่งน่าจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้นั้นได้”

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้พิจารณาลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างที่เรื่องกล่าวหาอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการป้องกันการช่วยเหลือกันของหน่วยงานต้นสังกัด โดยอาศัยหลักการกระทำเดิยต้องไม่ถูกลงโทษสองครั้งมาเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง จึงเห็นควรให้บัญญัติมาตรา 92/1 เพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 92/1 ในกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำโดยไม่สุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจดำเนินการใต้วงวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้”