

ปัญหาการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูล
อันเป็นประโยชน์แก่รัฐในคดีทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กฤษฎา วัฒนวิศักดิ์*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักความเสมอภาค การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ความหมายและองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในต่างประเทศและประเทศไทย และศึกษาปัญหาการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในคดีทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อีกทั้งยังศึกษาและเสนอแนะโดยการนำแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในคดีทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 พบปัญหา ดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญพ้นจากราชการไปแล้ว ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามกระบวนการโต้แย้งสิทธิที่ถูกชี้มูลโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดทางวินัย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยควรนำเอาแนวคิด ทฤษฎี และข้อกฎหมายของ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกามาใช้ เพื่อให้สามารถแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 มาตรา 91 มาตรา 96 และ มาตรา 103/6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 ข้อ 11 โดยตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่พ้นจากราชการแล้ว ลดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการชี้มูลความผิด ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที และ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยความผิดทางวินัย กับบุคคลที่ได้รับการรับรองสิทธิที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดทางวินัย โดยกำหนดให้ได้รับ ประโยชน์ในเรื่องของการลดโทษ ทางวินัยเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในประเทศไทยอย่าง ยั่งยืนสืบต่อไป

1. บทนำ

นับตั้งแต่อดีตการดำเนินการทางวินัยเป็นเครื่องมือสำคัญที่ผู้บังคับบัญชาใช้ในการ ช่วยควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและอยู่ในกรอบของ ระเบียบวินัย ทำให้องค์กรดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หากข้าราชการผู้ใด ประพฤติตนฝ่าฝืนระเบียบข้าราชการผู้นั้นจะต้องถูกดำเนินการทางวินัย การดำเนินการทางวินัย นอกจากจะดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังมีองค์กรภายนอกทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ความผิดทางวินัยด้วย ซึ่งในอดีตคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) โดยจะดำเนินการตรวจสอบแล้วส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัย แต่มติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องลงโทษวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ชี้มูลความผิด ซึ่งเป็นช่องทางให้ผู้บังคับบัญชาสามารถช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำความผิดได้ จึงทำให้ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาคือการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้น เป็นองค์กรอิสระและ มีความเป็นกลาง เพื่อเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแทน และให้มติชี้มูล ความผิดวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษ ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ทั้งยังกำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาอุทธรณ์ได้เฉพาะ ดุลพินิจในการกำหนดโทษเท่านั้น

นอกจากนี้ ในอดีตการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมักจะหาพยานหลักฐานเอาผิดได้แต่เฉพาะกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างที่เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น ไม่สามารถหาพยานหลักฐานเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่เป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดได้เพราะมักสั่งการด้วยวาจา โดยใช้อิทธิพลที่มีข่มขู่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำตามความประสงค์ที่ผู้บังคับการต้องการ ซึ่งพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์บุคคลที่กระทำความผิดของผู้บังคับการที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิดเหล่านี้ได้มักเป็นบุคคลคนที่ร่วมขบวนการในการกระทำความผิดด้วยตนเอง ดังนั้นในปัจจุบันจึงต้องมีการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ว่าจะไม่ดำเนินคดีหรือที่เรียกว่าการกันไว้เป็นพยาน เพราะได้ให้ข้อเท็จจริงสำคัญช่วยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถชี้มูลความผิดตัวการสำคัญที่เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำความผิดได้ ซึ่งถือเป็นเรื่องมือสำคัญช่วยให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในคดีทางวินัย

2.1 หลักกฎหมายที่ดีและหลักความพอสมควรแก่เหตุ

กฎหมายที่ดีต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป มิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

ประการที่สอง กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน หมายความว่า กฎหมายจะต้องบัญญัติกำหนดไว้อย่างแจ่มชัดว่า ให้อำนาจฝ่ายปกครองออกคำสั่งบังคับให้บุคคลประเภทใด กระทำหรือห้ามกระทำอะไร ในกรณีใด และเพื่อประโยชน์อะไร

ประการที่สาม กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง หากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นหลักการเดียวกับหลักที่ว่ากฎหมายย่อมเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการทั้งหลายของฝ่ายปกครอง เพียงแต่มีลักษณะเจาะจง โดยการเพิ่มเงื่อนไขในแง่ของความชัดเจน สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับความผิดและโทษทางอาญาซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ

ประการที่สี่ กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกับหลักพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีค่าบังคับเท่ากับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จึงต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ จะกระทำการใดขัดแย้งกับหลักพอสมควรแก่เหตุไม่ได้

หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักแห่งความได้สัดส่วน ประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน

(1) หลักแห่งความเหมาะสม เป็นหลักการที่บังคับว่าในบรรดามาตรการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจกำหนดเพื่อไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ฝ่ายปกครองจะต้องเลือกมาตรการที่สามารถดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หากมาตรการใดไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงกว่าเดิม ย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสม และไม่มีผลใช้บังคับ หรือกฎหมายฉบับใดไม่เป็นไปตามหลักแห่งความเหมาะสม กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(2) หลักแห่งความจำเป็น หมายความว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการ ซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทว่าแต่ละมาตรการมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน ฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดและบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายให้มากที่สุด การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

(3) หลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวม กับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งที่ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับ ดังนั้นจึงบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องทำการซึ่งผลดีและผลเสียของมาตรการแต่ละมาตรการที่ตนตั้งใจจะออกมาใช้บังคับแก่ราษฎร มาตรการใดก็ตามที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือบังคับการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว จะยังให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวม ฝ่ายบริหารต้องห้ามไม่ให้ใช้ออกมาบังคับถึงแม้มาตรการนั้นจะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้ความประสงค์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ก็ตามเมื่อบังคับตามหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบกันเคร่งครัดแล้ว ในกรณีที่มีมาตรการต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารออกมาใช้บังคับได้ทุกมาตรการ ก่อความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนพึงได้รับ ฝ่ายบริหารต้องละเว้นจากการใช้อำนาจกระทำการอย่างใด ๆ เลยทีเดียว

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อธิบายหลักความพอสมควรแก่เหตุ สรุปได้ว่า มาตรการของรัฐที่กระทบกระเทือนถึงขอบเขตที่ได้รับความคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐาน ในแง่หนึ่งถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ แต่อีกแง่หนึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิโดยมิชอบก็ได้ เป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานกับมาตรการของรัฐเพื่อความผาสุกของส่วนรวม ซึ่งฝ่ายใดควรจะมีน้ำหนักมากกว่ากัน และการชั่งน้ำหนักดังกล่าวนี้ต้องยึดหลักว่า “จะต้องไม่เกินกว่าเหตุ”

ประการที่ห้า กฎหมายที่ดีต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ หมายความว่า แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมือง

หรือให้อำนาจฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองแต่ละคนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ แต่ก็หาได้มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไม่ กฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการเพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพใด ๆ ของพลเมืองย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขอย่างเคร่งครัดให้พลเมืองต้องปฏิบัติก่อนที่จะใช้สิทธิเสรีภาพนั้นได้และเป็นการกำหนดเงื่อนไขถึงขนาดที่แทบจะไม่มีพลเมืองคนใดสามารถปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขนั้น ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้แม้จะถือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่ในความเป็นจริงนั้นโดยเนื้อหาของกฎหมายแล้วเห็นได้ว่าไม่แตกต่างกับการเพิกถอนหรือตัดสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ดังนั้น กฎหมายลักษณะนี้จึงไม่อาจใช้บังคับได้เช่นกัน

2.2 หลักความเสมอภาค

หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของหลักความเสมอภาคสรุปได้ว่า จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ประเด็นข้อสำคัญในที่นี้ คือ อะไรเป็นสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน อะไรเป็นสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องอาศัยการพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคประกอบด้วยหลักการย่อยอีก 4 ประการ ดังนี้

(1) หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย หรือหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง สิทธิที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน มีความหมายรวมถึงกระบวนการทางกฎหมายที่มีผลต่อประชาชนโดยรวมตั้งแต่การออกกฎหมายที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย

(2) หลักความเสมอภาคของบุคคลในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ ถือว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ การเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุผลที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะกระทำมิได้

(3) หลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับการบริการสาธารณะ คือ การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

(4) หลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับบริการสาธารณะ การเลือกปฏิบัติในระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณะอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้น ไม่สามารถกระทำได้ ผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครอง ซึ่งบางครั้งผู้ใช้บริการสาธารณะจะถูกสั่งหรือบังคับเอาฝ่ายเดียวอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันได้

3. หลักการดำเนินการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในต่างประเทศและประเทศไทย

บทความนี้ จะกล่าวถึงหลักการดำเนินการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในต่างประเทศซึ่งสามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยได้ ดังนี้

1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายไม่บังคับให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษต้องอุทธรณ์ก่อนก็สามารถฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ทันที แต่หากข้าราชการผู้ถูกลงโทษอุทธรณ์ การอุทธรณ์ก็ไม่มีผลให้เป็นการทุเลาการบังคับดังเช่นที่กำหนดไว้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กฎหมายบังคับให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยจะต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษก่อนจึงจะสามารถนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลได้ แต่การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวถือเป็นการทุเลาการบังคับ ดังนั้น ข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษจะยังไม่ถูกลงโทษวินัย

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกธรรมชาติแก่บุคคลโดยเสมอกัน พนักงานอัยการต้องฟ้องทุกคดีที่มีพยานหลักฐานเพียงพอ อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 ของ Principal Witness Act ได้ให้อำนาจอัยการสูงสุดโดยความเห็นชอบของศาล ยกเว้นการดำเนินคดีได้ ดังนี้

หากผู้กระทำความผิดหรือผู้มีส่วนร่วมในความผิดอาญาก่อนการร้าย (มาตรา 129 ของประมวลกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี) หรือในความผิดที่เกี่ยวกับความผิดเช่นว่า โดยตัวของเขาเองหรือโดยมีบุคคลที่สามเป็นตัวกลาง เปิดเผยข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรับรู้ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาในลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อป้องกันการกระทำความผิดนั้น

(2) ให้การสนับสนุนต่อการสืบสวนความผิดอาญาที่เข้าไปเกี่ยวข้อง หลังจากที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด

(3) นำจับผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

3) สหรัฐอเมริกา มีวิธีให้การรับรองสิทธิแก่ผู้ร่วมกระทำความผิดหรือการกันไว้เป็นพยาน โดยการให้ความคุ้มกันผู้ร่วมกระทำความผิดที่อาจถูกบังคับให้ให้ถ้อยคำถึงแม้ว่าถ้อยคำนั้นจะเป็นปฏิปักษ์ต่อตัวของเขา อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำผิดที่ถูกกันไว้เป็นพยานจะได้รับความคุ้มกันจากการฟ้องคดีเป็นการชดเชยสิทธิที่จะไม่ให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง โดยถ้อยคำที่ผู้ร่วมกระทำความผิดได้ให้ไปเพื่อเป็นข้อมูลข่าวสารแก่ทางราชการถ้อยคำจะไม่ถูกนำมาเป็นเหตุให้ต้องถูกดำเนินคดี และในขณะเดียวกันข้อมูลเหล่านั้นอาจเป็นประโยชน์ต่อรัฐโดยส่วนรวมต่อไป การกันผู้ร่วมกระทำความผิดเป็นพยานในสหรัฐอเมริกากระทำโดยให้ความคุ้มกันแก่ผู้ร่วมกระทำความผิดที่อ้างสิทธิในการไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง ซึ่งในการดำเนินคดีในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มกันอยู่สองประเภท คือ กฎหมายที่ให้ความคุ้มกันโดยอัตโนมัติ และ

กฎหมายที่ให้ความคุ้มกันโดยต้องมีการเรียกร้อง ซึ่งหากไม่มีกฎหมายให้ความคุ้มกันในลักษณะใด ลักษณะหนึ่งดังกล่าว บุคคลย่อมสามารถอ้างสิทธิที่จะไม่ให้เป็นปฏิบัติต่อตนเองในทางอาญาได้

นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมายไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย และการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐ ดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 วรรคแรก ได้กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจากราชการแล้วโดยยังคงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถได้สวนข้อเท็จจริง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ แม้ว่าในชั้นการดำเนินการออกคำสั่งลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะไม่ได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจากราชการที่ถูกชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ก็ตาม

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษอันเนื่องมาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาได้ แต่จะอุทธรณ์ฐานความผิดไม่ได้ โดยต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/6 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถให้การรับรองสิทธิแก่บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดที่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการชี้มูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัยแก่บุคคลนั้นได้อีกด้วย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2554

2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดเงื่อนไขให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษวินัยจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเสียก่อน

3) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 94 กำหนดให้ ข้าราชการตำรวจที่ถูกสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือมีกรณีที่ถูกชี้มูลความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้อำมา ข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการ

สอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ โดยให้กระทำได้เสมือนว่าข้าราชการตำรวจผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 81 กำหนดว่าผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการอัยการที่พ้นจากราชการแล้วไม่ได้ เว้นแต่กรณีข้าราชการอัยการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาหรือถูกฟ้องคดีอาญา ที่มีใช้เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งข้าราชการอัยการไปแล้วโดยมิใช่เพราะเหตุตายให้ดำเนินการสอบสวนหรือพิจารณาเพื่อลงโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งต่อไปได้ แต่ต้องเริ่มดำเนินการภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันและดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามร้อยหกสิบวัน ทั้งนี้ นับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยหลักทั่วไปแล้วข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะถูกดำเนินการทางวินัยได้ต้องยังคงมีสภาพเป็นข้าราชการอยู่แต่มีข้อยกเว้นในมาตรา 100 ที่กำหนดให้ ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัย มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและดำเนินการทางวินัยต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการหากเข้าเงื่อนไขสองข้อ ดังต่อไปนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะต้องถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือถูกกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษอยู่ก่อนวันที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นจะออกจากราชการ

(2) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 93 วรรคหนึ่งภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งตามมาตรา 114

6) กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการทำให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยานการลดโทษ และการให้ความคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553 สรุปได้ว่า การรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดตามกฎ ก.พ. ดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาจะให้การรับรองสิทธิ ได้เฉพาะผู้ให้ข้อมูลที่มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งผลประโยชน์ของบุคคลผู้ให้ข้อมูลจะได้รับ คือ การลดโทษให้เพียงปลดออกเท่านั้น

7) ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 สรุปได้ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เห็นว่า มีเหตุสมควรที่จะกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหารายได้ไว้เป็นพยาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานในคดีโดยให้ถือว่าผู้ถูกกันไว้เป็นพยาน อยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่รับไว้พิจารณา และอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

4. ปัญหาการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในคดีทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีปัญหาการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐในคดีทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญพ้นจากราชการไปแล้ว

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51 และมาตรา 91 ยังคงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตลอดจนการมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจากราชการแล้วได้ เมื่อมีการกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่พ้นจากราชการไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนการดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญต่อไป แม้ว่าในท้ายที่สุดข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ผู้บังคับบัญชาจะไม่สามารถออกคำสั่งลงโทษวินัยได้ก็ตาม

จะเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยกับผู้บังคับบัญชาได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งพ้นสภาพจากราชการแล้วโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษวินัยได้ การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา จึงเป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจ

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามกระบวนการโต้แย้งสิทธิที่ถูกชี้มูลโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดทางวินัยแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายในสามสิบวันตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล โดยกรณีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะดำเนินการสั่งลงโทษได้เพียง 2 กรณี คือ ปลดออก หรือไล่ออก โดยผู้บังคับบัญชาจะพิจารณากลับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวัน โดยอุทธรณ์ได้เพียงดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้นจะอุทธรณ์ฐานความผิดให้แตกต่างจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดไม่ได้ และหากยังไม่พอใจจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 กำหนดว่ากรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองจะกระทำได้เมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด จึงเห็นได้ว่ากฎหมายบังคับให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งลงโทษต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาก่อนเสมอ ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหากผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษปลดออกซึ่งเป็นระดับโทษที่ต่ำสุดในฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวคงไม่เป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดเงื่อนไขบังคับให้ต้องอุทธรณ์ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเสียก่อนจึงเป็นการสร้างเงื่อนไขและขั้นตอนก่อนที่จะใช้สิทธิทางศาลซึ่งเกินความจำเป็น เพราะการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของผู้บังคับบัญชาอันเนื่องมาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษไม่สามารถอุทธรณ์เพื่อให้ตนเองพ้นผิดได้อย่างแน่นอน

4.3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดทางวินัย

จากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/6 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน โดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 ข้อ 11 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถให้การรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐหรือเรียกว่าการกันไว้เป็นพยาน แม้บุคคลผู้ให้ข้อมูลจะมีส่วนรู้เห็นเหตุการณ์และมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นด้วยก็ตาม โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับประโยชน์ เพราะจะไม่ถูกดำเนินการทั้งทางอาญาและทางวินัย ในขณะที่เดียวกันบุคคลอื่นที่มีส่วนรู้เห็นเหตุการณ์หรือมีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด และได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีความผิดทางวินัยเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณาไม่ให้การรับรองสิทธิดังกล่าวก็ได้ จึงทำให้เกิด ปัญหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้การรับรองสิทธิแก่บุคคลที่ให้ข้อมูลที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดบางราย โดยไม่ดำเนินคดี แต่บางรายกลับไม่ได้รับการรับรองสิทธิว่าจะไม่ต้องถูกดำเนินคดีทั้งที่ได้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐเช่นกัน ซึ่งเป็นการไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างบุคคลที่ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดทางวินัยเช่นเดียวกัน ทั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเพราะบุคคลที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดทางวินัยไม่ได้รับการลงโทษวินัยอีกด้วย

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐ ประกอบกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางวินัยและการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐทั้งของไทยและต่างประเทศ เช่น หลักนิติรัฐ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยในการบริหารงานบุคคล แนวคิดหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเสมอภาค รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรต้องมีการแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยตั้งแต่ขั้นพิจารณาก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัย การอุทธรณ์คำสั่งก่อนที่จะดำเนินการฟ้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัย และการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐไว้เป็นพยานในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีข้าราชการพลเรือนสามัญพ้นจากราชการไปแล้ว

ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 57 โดยแก้ไขว่า “ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา

ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีต่อไปได้ เว้นกรณีความผิดทางวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ไม่ได้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้” และแก้ไข มาตรา 91 ว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 เว้นแต่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ไม่ให้อำนาจผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องพิจารณามีมติในส่วนของ การดำเนินการทางวินัย

(2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 93”

5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลปกครองของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามกระบวนการโต้แย้งสิทธิที่ถูกชี้มูลโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 96 โดยแก้ไขว่า “ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งถูกลงโทษตาม มาตรา 89/4 หรือมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งดังกล่าว หรือ จะใช้สิทธิทางศาล ที่มีเขตอำนาจโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวก่อนก็ได้”

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 โดยแก้ไขว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือ ยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เว้นแต่มีกฎหมายกำหนด ยกเว้นไว้โดยเฉพาะว่าให้สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งเสียก่อน”

5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสิทธิแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์แก่รัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กรณีบุคคลผู้ให้ถ้อยคำที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดทางวินัย

ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 103/6 โดยแก้ไขว่า “บุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใด ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น หากได้ให้ ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูล อันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการ วินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายอื่นนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควร จะกั้นผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ โดยในทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ไล่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยความผิดทางวินัยบุคคลดังกล่าว แล้วส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการทางวินัยต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด” และ

แก้ไขประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2554 ข้อ 11 โดยแก้ไขว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา รายใดไว้เป็นพยานแล้ว ย่อมถือว่าบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหา นั้นอยู่ในฐานะพยานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีที่ได้รับไว้ พิจารณานั้น ในกรณีบุคคลที่ได้รับการกั้นเป็นพยานมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดวินัยให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไล่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยความผิดทางวินัยบุคคล ดังกล่าวต่อไป แล้วส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการออกคำสั่งลงโทษ ทางวินัย โดยให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลดโทษต่ำกว่าโทษที่ควรได้รับจริงได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่าการ ลดโทษ ที่อาจกระทำได้ตามที่กฎหมายกำหนด และอาจได้รับการคุ้มครองหรือจัดให้มีมาตรการ คุ้มครองช่วยเหลือตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้นสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย

หากพยานตามวรรคหนึ่งไม่ไปเบิกความ หรือไปเบิกความแต่ไม่เป็นไปตามที่ให้การหรือ ให้ถ้อยคำไว้ หรือไปเบิกความ เป็นพยานแต่ไม่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือเป็นปฏิปักษ์ ย่อมไม่ได้รับการกั้นไว้เป็นพยานและให้การกั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานสิ้นสุดลง”

5. บรรณานุกรม

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*

เรื่อง *หลักความเสมอภาค*. กรุงเทพฯ: องค์การคำของคุรุสภา.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน*.

กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

_____. (2557). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ ฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัด สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.

บทความ

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2556). พื้นฐานความคิดที่มาของกฎหมายที่ดีในนิติรัฐปรัชญากฎหมายธรรมชาติกรีก และปรัชญาสโตอิกโรมัน. รัฐสภาสาร, 61 (12), หน้า 85-89.

วรรณวิมล มะละเจริญ. (2557). การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว สามารถทำได้หรือไม่. วารสารข้าราชการ, 58 (4), หน้า 1-2.

วิทยานิพนธ์

พร้อมพันธ์ ครบตระกูลชัย. (2552). *การกั้นบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาไว้เป็นพยาน: ศึกษากรณี พรบ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฐานข้อมูลออนไลน์

ศรัณยู หมั่นทรัพย์. (ม.ป.ป.). *ความเสมอภาค*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

http://ppd.kpi.ac.th/index.php?name=content&main_id=12&page_id=44.

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). *หลักความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ จาก:

http://www.admincourt.go.th/attach/news_attach/2009/11/center181152.pdf