

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาในบทก่อน ๆ นั้น ทำให้ทราบว่าในรัฐสมัยใหม่มีหลักการที่สำคัญอยู่หลักหนึ่งว่า บุคคลไม่อาจถูกพรากไปซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันถึงค่าความได้โดยชอบธรรมของตน โดยปราศจากโอกาสที่จะต่อสู้ปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันถึงค่าความได้ของตนเหล่านั้น ซึ่งการลงโทษข้าราชการทางวินัยก็เป็นการกระทำของรัฐโดยองค์กรของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์อันถึงค่าความได้ของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัย จึงต้องให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้นั้นในอันที่จะทำการต่อสู้ปกป้องสิทธิหรือประโยชน์อันถึงค่าความได้ของตนเหล่านั้น ดังนั้นกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการ อันเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การลงโทษข้าราชการทางวินัยนั้นจึงต้องวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวด้วย

สำหรับหลักการสำคัญซึ่งใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในอารยประเทศนั้น คือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 2 ประการ คือ หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias) ซึ่งห้ามมิให้องค์กรของรัฐซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทใดเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือบุคคลซึ่งสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันถึงค่าความได้โดยชอบธรรมของตนอาจถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรรัฐมีสิทธิที่จะให้กรณีพิพาทของตนได้รับการพิจารณาจากองค์กรของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาทที่ไม่มีส่วนได้เสียและไม่ถือคติในกรณีพิพาทนั้น ๆ และหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) ซึ่งมุ่งหมายให้บุคคลซึ่งสิทธิ

เสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของเขาอาจถูกกระทบกระเทือนจากผลการกระทำขององค์กรของรัฐ มีโอกาสในอันที่จะทำการต่อสู้ปกป้องสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยอมรับและนำไปใช้กับองค์กรของรัฐซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท โดยนำไปใช้ในรูปของหลักศุภนิติกระบวนการ (Due process of Law) ซึ่งหลักนี้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย หลักศุภนิติกระบวนการนี้ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการคือ หลักการรับฟังการไต่สวน (hearing) และหลักการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า (notice) ซึ่งตามหลักดังกล่าว ก่อนที่องค์กรของรัฐจะมีความวินิจฉัยหรือกระทำการใดอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์ของบุคคลใดแล้วองค์กรของรัฐดังกล่าวจะต้องแจ้งให้บุคคลนั้นได้ทราบล่วงหน้าเสียก่อน และต้องให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวมีสิทธิในการรับฟังและโต้แย้งคัดค้านควาวินิจฉัยหรือการกระทำนั้นอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้วยังต้องเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้คัดค้านเจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยซึ่งมีอคติหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่วินิจฉัยด้วย

หลักศุภนิติกระบวนการดังกล่าว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปใช้กับกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการด้วย โดยให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา เหตุผลและรายละเอียดข้อกล่าวหาล่วงหน้า และให้โอกาสแก่ข้าราชการดังกล่าวที่จะยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาได้ ก่อนที่องค์กรต้นสังกัดจะมีความวินิจฉัยในเรื่องที่กล่าวหา นอกจากนั้นแล้วในการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ก็ยิ่งให้มีการนั่งพิจารณาคดีสายกับการพิจารณาคดีในศาล โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และให้มีผู้แทนว่าต่างคดีได้ด้วย สำหรับผู้พิพากษาคดีปกครองก็เป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในเรื่องที่สอบสวนเพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (the Civil Service Commission) ซึ่งเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลและทำหน้าที่สอบสวนด้วย

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสได้มีการยอมรับหลักความยุติธรรมตาม
 ธรรมชาติ และนำไปใช้กับองค์กรของรัฐซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด โดยนำไปใช้ใน
 รูปของหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมาย (les principes généraux du droit)
 ซึ่งประกอบไปด้วยหลัก 2 หลัก คือ หลักการฟังความทุกฝ่าย (contradictory
 procedure) ซึ่งให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งสิทธิ เสรีภาพ หรือผลประโยชน์อันพึงคาด
 หมายได้โดยชอบธรรมของตนอาจถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งหรือคำ
 วินิจฉัยขององค์กรของรัฐมีสิทธิที่จะป้องกันตนเอง (droit de la défense)
 และทำการโต้แย้งได้อย่างเต็มที่ และหลักปราศจากความลำเอียง
 (impartiality) ซึ่งบังคับว่าองค์กรของรัฐผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ต้องใช้
 อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดด้วยความเที่ยงธรรมไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด และให้สิทธิ
 แก่บุคคลผู้ที่จะได้รับผลจากคำวินิจฉัยคัดค้านผู้วินิจฉัยซึ่งมีความลำเอียงได้

หลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายดังกล่าว ประเทศฝรั่งเศสได้นำไปใช้กับ
 กระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการด้วยโดยให้
 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งข้อกล่าวหา ตลอดจนข้อเท็จจริงและพยาน
 หลักฐานต่าง ๆ ที่สนับสนุนข้อกล่าวหาล่วงหน้าก่อนการสอบสวนและในชั้นสอบสวน
 ก็ให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่จะต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ โดย
 ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาสิทธิที่จะยื่นคำให้การและเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้าง
 ข้อกล่าวหา โดยมีทนายความหรือที่ปรึกษาเป็นผู้แทนว่าต่างคดีและให้คำแนะนำได้
 นอกจากนั้นแล้วในการสอบสวนพยานของคณะกรรมการสอบสวน จะต้องกระทำต่อ
 หน้าข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือทนายความของข้าราชการผู้นั้นด้วย สำหรับ
 คณะกรรมการสอบสวนนั้นก็เป็นผู้มีความเที่ยงธรรมไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด
 ทั้งนี้ เพราะหากกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนมีส่วนใดเสียในเรื่องที่สอบสวน
 แล้ว ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ก็สามารถคัดค้านกรรมการดังกล่าวให้ร่วมเป็น
 กรรมการสอบสวนได้ ตามที่สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้วินิจฉัยวาง
 หลักเกณฑ์ไว้เป็นบรรทัดฐาน

เช่นเดียวกันในการดำเนินกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการ และของข้าราชการอัยการในประเทศไทย ก็ได้มีการยึดถือและปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ในการดำเนินกระบวนการสอบสวนทางวินัย โดยเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อกล่าวหา ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างเต็มที่ตามหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) และยังมีสิทธิที่จะคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนผู้มีโอกาสหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวนตามหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (freedom from bias) ด้วย

และในการดำเนินกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการและของข้าราชการอัยการ ในกรณีที่ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการสอบสวนในเบื้องต้นเสียก่อน อันเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงตามหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย

สำหรับกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) และกฎ ก.ร. ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2520) ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณานั้น ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยวางอยู่บนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือหลักบุคคลไม่อาจจะเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง หรือหลักปราศจากอคติ และหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยทั่วไป ซึ่งเป็นที่ยอมรับและใช้กันทั่วไปในอารยประเทศ แต่จากการศึกษา กฎ ก.ร. ฉบับนี้โดยละเอียดแล้วปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการดังนี้

1. ในกรณีที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทันทีโดยไม่ต้องมีการฟังถ้อยคำชี้แจงจากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเสียก่อนซึ่งในบางครั้ง อาจเป็นผลทำให้เกิดการลงโทษทางวินัยผิดพลาดโดยลงโทษผู้ที่ไม่ได้กระทำผิดวินัย หรือลงโทษไม่เหมาะสมกับกรณีความผิดและบทมาตราว่าด้วยวินัยได้

2. ในกรณีที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญถูกลงโทษเพราะได้กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ เห็นว่าเป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ เป็นผู้สอบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเองหรือมอบหมายให้ข้าราชการที่เห็นสมควร เป็นผู้สอบสวนแทนนั้น กฎ ก.ร. ฉบับนี้ไม่ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหรือข้าราชการผู้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในเรื่องที่สอบสวน จึงเป็นการขัดกับหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองหรือหลักปราศจากอคติอันเป็นหลักประกันสิทธิและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะถูกสอบสวนและพิจารณาในเรื่องที่ถูกกล่าวหาจากผู้วินิจฉัยที่มีความเป็นธรรม ไม่มีส่วนได้เสียและปราศจากความลำเอียง หลักดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยทั่วไป ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับหลักการดังกล่าว โดยนำไปใช้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการในประเทศทั้งสอง ด้วยการให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านผู้สอบสวนผู้มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในเรื่องที่สอบสวน และนอกจากนี้ในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการอัยการของไทยก็ได้มีการยอมรับหลักการดังกล่าว โดยได้กำหนดไว้ในข้อกำหนด ก.อ. (พ.ศ. 2503) ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านกรรมการผู้มีส่วนได้เสียหรือมีอคติในเรื่องที่สอบสวนได้ และในกระบวนการสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการตุลาการแม้จะไม่ได้มีการกำหนดเรื่องสิทธิในการคัดค้านคณะกรรมการ

สอบสวนซึ่งมีอคติหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวนไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มีการรับรองสิทธิดังกล่าวของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาโดยให้มีการนำเรื่องการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลมด้วย ดังนั้นการที่กฎ ก.ร. ฉบับนี้กำหนดไม่ให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหรือข้าราชการผู้รับมอบหมายดังกล่าว จึงน่าจะเป็นการขัดต่อหลักการดังกล่าวและน่าจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาด้วย

3. ในเรื่องการจัดคณะกรรมการสอบสวนนั้น การที่กฎ ก.ร. ฉบับนี้ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการที่เห็นสมควรได้นั้น จึงอาจมีการตั้งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนได้ ทั้งนี้เพราะข้าราชการฝ่ายรัฐสภามี 2 ประเภท คือ ข้าราชการรัฐสภาสามัญและข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง ซึ่งหากมีการตั้งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนแล้ว อาจส่งผลให้การสอบสวนเป็นไปโดยอคติและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ เพราะข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองอาจใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าครอบงำการสอบสวนให้ผลการสอบสวนเป็นไปดังที่ต้องการได้

4. ในเรื่องกำหนดเวลาในการคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน กฎ ก.ร. ฉบับนี้กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันทราบคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาเพิ่งทราบเหตุแห่งการคัดค้านหลังจากที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว กฎ ก.ร. ฉบับนี้กลับมิได้กำหนดไว้ว่าให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหายังคงมีสิทธิคัดค้านได้ จึงน่าจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา เพราะถูกสอบสวนโดยคณะกรรมการผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวนอันเป็นการขัดกับหลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองหรือหลักปราศจากอคติดังกล่าวมาในข้อ 2

5. ในเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนนั้น กฎ ก.ร. ฉบับนี้มิได้กำหนดว่าต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายร่วมเป็น

กรรมการด้วยอย่างน้อย 1 คน ทั้งนี้โดยที่การสอบสวนเป็นงานที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านกฎหมายมาปฏิบัติงานโดยเฉพาะ การไม่กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไว้ดังกล่าว อาจทำให้การสอบสวนผิดไปจากหลักเกณฑ์ของทางราชการและเป็นไปโดยลำช้า สอบสวนไม่ถูกต้องตรงตามประเด็น การแสวงหาพยานหลักฐาน การสอบสวนพยานและผู้ถูกกล่าวหาไม่รัดกุมและไม่ได้ผลอย่างเต็มที่ โอกาสที่ผลการสอบสวนทางวินัยจะล้มเหลว ไม่ได้ตัวผู้กระทำผิดจึงมีสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตพยานหลักฐานไม่ปรากฏชัดเจนและผู้ถูกกล่าวหาไม่ประสงค์ ปรึกษาการไปโดยปกปิด ร่องรอยและพยานหลักฐาน

6. ในเรื่องผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องที่ถูกสอบสวน กฎ ก.ร. ฉบับนี้มีได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ที่จะมีผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องที่ถูกสอบสวน จึงอาจทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งไม่เคยถูกดำเนินการทางวินัยและไม่คุ้นเคยกับระเบียบกฎเกณฑ์ทางวินัยไม่ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยมักจะไม่ทราบว่าการดำเนินการสอบสวนซึ่งคณะกรรมการได้ดำเนินการไปนั้น ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องเสียสิทธิ หรือต้องได้รับผลร้ายจากการสอบสวนดังกล่าว มากกว่าที่ควรจะเป็นเพราะไม่มีผู้คอยให้คำปรึกษาและแนะนำ นอกจากนั้นแล้วการที่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาต้องต่อสู้คดีและหาพยานหลักฐานมาสู้กับข้อกล่าวหาตามลำพัง จึงมักจะเข้าใจประเด็นผิดและหลงในข้อต่อสู้ ไม่เข้าใจว่าจะหาพยานหลักฐานอะไรมาหักล้างข้อกล่าวหาได้

จากปัญหาความบกพร่องของกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญดังได้ศึกษามา ผู้ศึกษาเห็นสมควรจะมีการพัฒนาแก้ไขกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ในกรณีที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงนั้นก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งลงโทษ ควรที่จะกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องทำการสอบสวนในเบื้องต้นเสียก่อน โดยแจ้งเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้

ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาทราบเสียก่อน และให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำชี้แจงต่อผู้บังคับบัญชาได้ ซึ่งจะทำให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบถึงเหตุผลที่แท้จริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาดังกล่าว และใช้ดุลพินิจโดยถูกต้องเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาตามหลักการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย

2. ในกรณีที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญถูกลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเห็นว่า เป็นกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเป็นผู้ทำการสอบสวนข้าราชการรัฐสภาดังกล่าวเอง หรือมอบหมายให้ข้าราชการที่เห็นสมควรเป็นผู้สอบสวนแทนนั้น ควรกำหนดให้ข้าราชการดังกล่าว มีสิทธิคัดค้านผู้สอบสวนดังกล่าวได้ หากปรากฏว่าผู้สอบสวนดังกล่าวมีอคติหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

3. ควรกำหนดเรื่องการตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่า ให้ตั้งจากข้าราชการรัฐสภาสามัญเท่านั้น แต่ในกรณีที่เลขาธิการวุฒิสภาหรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถูกสอบสวน จึงให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการที่เห็นสมควรได้

4. ควรกำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านคณะกรรมการสอบสวนได้ ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันทราบเหตุแห่งการคัดค้านด้วย

5. ควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนว่า ต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายร่วมเป็นกรรมการด้วยอย่างน้อย 1 คน

6. ควรกำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะมีผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำในเรื่องที่ถูกสอบสวนได้ ซึ่งผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำดังกล่าวนั้นควรจะเป็นนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมายในหน่วยงานเดียวกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา