

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในคดียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเนื้อหารายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมาตรา 234¹ วรรคสอง กำหนดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม และมาตรา 235 วรรคเจ็ด² กำหนดเพิ่มเติมองค์ประกอบ หรือลักษณะการกระทำ

¹ มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของ เจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใ้สอบสวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตก็ได้

² มาตรา 235 ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ความผิดฐานจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยต้องมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวด้วย ดังนั้น เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุวัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวว่าในระหว่างดำรงตำแหน่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์จนทำให้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ควรปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน รวมทั้งแก้ไขกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) การส่งเสริมประชาธิปไตยจากภาคประชาชน และการดำเนินงานที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจภารกิจและหน้าที่ จึงต้องให้ความเป็นอิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการกระจายอำนาจ การมีอิสระมีอำนาจหน้าที่ และมีการคลังเป็นของตนเอง ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250³) เมื่อคณะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ความมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

๑๑๑

๑๑๑

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วย โดยอนุโลม

³ มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่บริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาของท้องถิ่นนั้น โดยจัดทำบริการสาธารณะ ให้ทั่วถึงประชาชนในท้องถิ่นอย่างเสมอภาคทุกคนและจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) ไม่ว่าจะเป็นถนน น้ำประปา ไฟฟ้า เป็นต้น ให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ส่วนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนในการบริหารจัดการชุมชนจากรัฐ และอีกส่วนหนึ่งยังสามารถจัดเก็บรายได้เองจากประชาชนในพื้นที่เพื่อใช้ในการบริหารจัดการชุมชนได้ ตัวอย่างเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ทำให้งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารมีจำนวนมาก โดยงบประมาณดังกล่าวขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในพื้นที่และความเป็นเมืองของพื้นที่ด้วย จากเหตุข้างต้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (National Anti-Corruption Commission) เห็นว่าตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ควรมีมาตรการป้องกันและตรวจสอบผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นตั้งแต่เข้ารับตำแหน่ง จนกระทั่งพ้นจากตำแหน่งที่อาจจะเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น (Conflict of Interest) หรืออาศัยโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่แสวงประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยทุจริต จึงได้ประกาศกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่กล่าวมาข้างต้น รัฐจึงมีมาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1347/2557⁴) เป็นมาตรการหนึ่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบข่ายกฎหมายจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่

⁴ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1347/2557 ได้มีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขคำที่ 1430/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 1347/2557 สรุปความได้ว่า พิเคราะห์มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความหมายถึงผู้เอาการะของบ้านเมืองเป็นภาระของตน มีหน้าที่ต้องแสดงความบริสุทธิ์ใจ จริงใจ เปิดเผยความจริงว่า ก่อนคนเข้ารับตำแหน่งมีทรัพย์สินใดบ้าง รวมทั้งภรรยาและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อให้สังคมรับรู้รับทราบถึงความโปร่งใสของผู้เข้ารับภาระของบ้านเมืองว่า มิได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ แก่ตนเองและครอบครัว ดังนั้น มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จึงเป็นเรื่องส่วนตัวโดยแท้ของผู้อาสาเข้ามารับภาระของบ้านเมือง หากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ที่จะต้องเรียกหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี (ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน) ต้องแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นไม่

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ให้คำนิยาม “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ให้คำนิยาม

เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561 หมวด 3 การแจ้งข้อกล่าวหา การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี ข้อ 36 กรณีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ยื่นทราบ เว้นแต่เป็นบุคคลตามมาตรา 102⁷ (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณาแจ้งข้อกล่าวหา

4.1 วิเคราะห์ปัญหาความไม่เหมาะสมของการแจ้งข้อกล่าวหาคดียื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อผู้เขียนทำการศึกษาจึงทราบได้ว่าสาระสำคัญของการแจ้งข้อกล่าวหา นั้น เดิมตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 มิได้

“เข้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 102 ในการดำเนินการตามมาตรา 28 (3) อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป

(5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป

(6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป

(7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

(8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บัญญัติถึงหลักการแจ้งข้อกล่าวหาไว้ เพียงแต่ใช้วิธีให้ชี้แจงข้อเท็จจริง (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ข้อ 30⁸)

แต่ในปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงการแจ้งข้อกล่าวหาตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561 หมวด 3 การแจ้งข้อกล่าวหา⁹ การชี้แจงแก้

⁸ ข้อ 30 ในกรณีผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองชี้แจงข้อเท็จจริงโดยให้ระยะเวลาในการชี้แจงหรือการได้มาของทรัพย์สิน แล้วแต่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ หากผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายระยะเวลาชี้แจงข้อเท็จจริงออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ให้ขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้างถึงไม่เกี่ยวกับประเด็นการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินหรือเป็นการประวิงเวลาให้ชักช้า ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจะไม่ได้สวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพยานหลักฐานนั้นก็ได้

ในการพิจารณาขยายระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) กรณีมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานได้สวนให้เป็นผู้รับผิดชอบ ให้นำเสนอเลขานุการหรือรองเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการที่เลขานุการมอบหมาย พิจารณา

(2) กรณีแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้เป็นผู้รับผิดชอบ ให้คณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นผู้พิจารณา

⁹ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขคำที่ อม. 64/2559 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 43/2560 สรุปความได้ว่า คดีนี้เป็นการดำเนินคดีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งผู้ร้องนำสืบว่าจะต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ซึ่งไม่ได้กำหนดให้สิทธิผู้คัดค้านซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาในคดีจริง มีสิทธิคัดค้านคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด ผู้ร้องจึงไม่ต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อให้ผู้คัดค้านมีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการก่อน ส่วนการแจ้งข้อกล่าวหา นั้นจะเห็นว่าการได้สวนคดีนี้ มีมูลคดีมาจากความผิดฐานใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 และมาตรา 119 ไม่ใช่มูลคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 อีกทั้งเมื่อพิจารณาบันทึกปากคำพยานตามเอกสารหมาย ร.3 และหมาย ร.4 ผู้ร้องได้แจ้ง

ข้อกล่าวหาและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี ข้อ 36 มีความแตกต่างในการแจ้งข้อกล่าวหาของบุคคลตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) กับ บุคคลตามมาตรา 102 (9) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 (9) พ.ศ. 2561

กรุงเทพมหานคร ได้แก่

(ก) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(ข) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(ค) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(ง) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

เมืองพัทยา ได้แก่

(ก) นายกเมืองพัทยา

(ข) รองนายกเมืองพัทยา

(ค) ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเมืองพัทยา

(ง) สมาชิกสภาเมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

(ก) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ข) รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ค) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(ง) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาลนคร ได้แก่

(ก) นายกเทศมนตรี

(ข) รองนายกเทศมนตรี

สิทธิที่จะนำพยานความ หรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้ารับฟังการชี้แจงข้อเท็จจริง และมีการแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหา ทั้งมีการแจ้งด้วยว่าการกระทำของผู้คัดค้านเป็นความผิดตามกฎหมาย โดยผู้คัดค้านชี้แจงข้อเท็จจริง ในกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นคดีนี้แล้วว่า ไม่สนใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ แม้จะไม่ไต่สวนที่การแจ้งข้อกล่าวหา แต่ก็ฟังได้ว่ามีการแจ้งข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เกี่ยวกับการกระทำผิดให้ผู้คัดค้านทราบแล้ว ผู้คัดค้านย่อมมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาโดยไม่เสียเปรียบในการต่อสู้คดีแต่อย่างใด

(ค) ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี

(ง) สมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลเมือง ได้แก่

(ก) นายกเทศมนตรี

(ข) รองนายกเทศมนตรี

(ค) สมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลตำบล ได้แก่

(ก) นายกเทศมนตรี

(ข) รองนายกเทศมนตรี

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

(ก) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(ข) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

จากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้บุคคลตามมาตรา 102 (9) คือ ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบนั้นผ่านกระบวนการพิจารณาตรวจสอบ และแจ้งข้อกล่าวหาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจดำเนินการดังกล่าว กรณีนี้จึงเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณากลับกรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่เพียงผู้เดียวสามารถแจ้งข้อกล่าวหาได้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าขาดกระบวนการตรวจสอบในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. การอำนวยความสะดวกธรรมชาติในกลุ่มบุคคลที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินหรือหนี้สินมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลตามมาตรา 102 (9) หากเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของบุคคลตามมาตรา 102 (9) กับบุคคลตามมาตรา 102 (1) ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวล้วนแต่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ใช้อำนาจบริหารเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีต่อประชาชนในแต่ละท้องที่ เป็นบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่นเดียวกัน

4.2 วิเคราะห์ปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ควบคุมมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ เพราะหากผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายให้ได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคล

หนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการที่สำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาค ถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Equality) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมาย” หลักการดังกล่าวเป็นการยอมรับสิทธิและเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่คิดค้นมาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ซึ่งผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นต่อต้านลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยการกีดกัน พระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรม โดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมาพร้อมเสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินที่คิดค้นมา สิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้”¹⁰ ตามหลักทฤษฎีนี้มีใจสำคัญของสังคมอยู่ที่การยอมรับคุณค่าของทุกคนแต่ละคนรวมกันเป็นสังคม รัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของบุคคลได้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 หลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 ซึ่งถือเป็นอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส¹¹

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค¹²

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย. (2535) *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 138.

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. (2541) *รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 2*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา หน้า 2.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543) *หลักความเสมอภาค* วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2. หน้า 165.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 มีการบัญญัติในเรื่องความเสมอภาคว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ สภาพร่างกาย หรือสุขภาพ สภาวะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความเห็นทางการเมืองไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

หลักแห่งความเสมอภาคได้ปรากฏเป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้¹³

1. ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคน เว้นแต่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่สถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติ โดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันสามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ย่อมมีเนื้อหารายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ ประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถโดยสารสาธารณะของรัฐได้อย่างเสมอภาคทุกคน ซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง อีกตัวอย่างหนึ่ง คือ การที่รัฐกำหนดราคาดีวีดีไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสอง ชั้นสาม ตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2. การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำนาญบำนาญของข้าราชการกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักความเสมอภาค* ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน Public Law Net วันที่ 12 มกราคม 2547.

10 ปีขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่าข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปี เช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกัน คือ เวลาราชการ ไม่เท่ากันก็ควรได้รับผลการปฏิบัติแตกต่างกัน ไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกัน

3. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนั้น จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองปัจเจกชนหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง ทางกรจำเป็นต้องใช้มาตรการบางลักษณะเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการไม่เคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4. การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นจะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม อย่างไรก็ดี การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นกรณีที่ได้เห็นได้ชัด คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา หรือเพศ เป็นต้น

5. การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่¹⁴

6. การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน การปฏิบัติให้แตกต่างกันนี้อาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การกำหนดให้ข้าราชการทหารหรือตำรวจ ไม่มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตามขั้นตอนกฎหมายแรงงานกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ ในกรณีนี้มีอาจ

¹⁴ Ferdinand Mèlin-Soucramanien. (1997). Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires.

จะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค เพราะระบบราชการกับระบบเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้¹⁵

7. การปฏิบัติให้แตกต่างอันเนื่องมาจากประเพณี โดยมีขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน อาจเป็นเหตุให้ในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน การปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมายาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

เมื่อเปรียบเทียบตำแหน่งของบุคคลตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้พิพากษาขึ้นไป ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกับบุคคลตามมาตรา 102 (9) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา และเลขานุการนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในทางบริหารเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือบุคคลตามมาตรา 102 (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ในอีกแง่มุมหนึ่ง หากพิจารณาดำเน่งของบุคคลตามมาตรา 102 (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีผู้

¹⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ (2540) *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่องหลักความเสมอภาค* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตุลศก 2543) หน้า 21

พิพากษาขึ้นไป (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป (6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และ (8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินล้วนเป็นเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเปรียบเทียบกับบุคคลตามมาตรา 102 (9) เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใช้อำนาจทางบริหาร โดยสาระสำคัญการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ มีสาระสำคัญที่แตกต่างกันแต่กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในประเด็นนี้คือ การแจ้งข้อกล่าวหาโดยผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ในรูปแบบองค์คณะ ใช้กับกลุ่มตำแหน่งของบุคคลตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังนั้น การกำหนดผู้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น หาได้คำนึงถึงสาระสำคัญการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไม่

การบัญญัติของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐที่แบ่งแยกการแจ้งข้อกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 102 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) และ (8) กับบุคคลตามมาตรา 102 (9) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรื่องหลักความเสมอภาคเพราะมีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน โดยสาระสำคัญลักษณะการใช้อำนาจของบุคคลตามมาตรา 102 (1) และบุคคลตามมาตรา 102 (9) ที่กล่าวมานั้น เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารเหมือนกันเพื่อให้เกิดการบริการสาธารณะ (Public Service) และยังเป็นผู้ที่ได้รับการรับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน

4.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่เหมาะสมของการกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ขึ้นบัญชีเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สินเนื่องจากในปัจจุบันในมาตรการตรวจสอบทรัพย์สินโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินมีเจตนารมณ์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบสถานภาพบุคคลนั้นระหว่างดำรงตำแหน่งจนกระทั่งพ้นจากตำแหน่ง สร้างความเชื่อมั่นของประชาชน รวมทั้งคัดกรองผู้ซึ่งไม่โปร่งใส มิให้เข้ามาใช้อำนาจของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คำวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ อม. 14/2558¹⁶)

¹⁶ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำวินิจฉัยในคดีหมายเลขคำที่ อม. 27/2557 คดีหมายเลขแดงที่ อม.14/2558 สรุปความได้ว่า ผู้คัดค้านเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานภาพของ

ผู้เขียนทำการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวแล้วจึงอาจกล่าวโดยสรุปว่า ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบ่งออกเป็นบุคคลตามมาตรา 102 (9) และบุคคลตามมาตรา 103 ตามนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) บุคคลตามมาตรา 102 (9) จำแนกเป็น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษา เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาลนคร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา เลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี

องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

กรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

เมืองพัทยา ได้แก่ นายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยาประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เลขานุการนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา

(2) บุคคลตามมาตรา 103 ตามนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง) และผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)

เทศบาลนคร ได้แก่ ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง) และผู้อำนวยการสำนักช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)

ผู้คัดค้านจึงเป็นผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติตัวเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน แต่ผู้คัดค้านกลับละเลยไม่ใส่ใจต่อหน้าที่อันสำคัญของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องปฏิบัติในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ อันเป็นมาตรการที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้ระบบการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบพฤติการณ์แห่งคดีนี้ นับว่าเป็นเรื่องร้ายแรงและ ไม่มีเหตุสมควรรอกการลงโทษ

เทศบาลเมือง ได้แก่ ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง) และผู้อำนวยการสำนักงาน (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)

เทศบาลตำบล ได้แก่ ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับสูง) และผู้อำนวยการสำนักงาน (นักบริหารงานช่าง ระดับสูง)

ดังที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการตรวจสอบทรัพย์สินยังไม่ครอบคลุมไปถึงตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับกลาง) และผู้อำนวยการกองช่าง (นักบริหารงานช่าง ระดับกลาง)