บทสำรวจแนวคิดเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติในกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย กับข้อสังเกตที่เกี่ยวเนื่องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567

A Survey of Concepts on Unusual Wealthiness in Foreign and Thai Law, with Related Observations on Constitutional Court Decision No. 10/2567

วีรวัฒน์ จันทโชติ

Viravat Chantachote

ผู้เชี่ยวชาญประจำตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

Expert attached to the Justice of the Constitutional Court

บทคัดย่อ

สังคมไทยมีความตระหนักว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” เป็นการใช้ชีวิตที่ไม่สมกับรายได้ ทำให้เกิดข้อสงสัยถึงที่มาของทรัพย์สิน และมักมีความสัมพันธ์กับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างใกล้ชิด โดยกฎหมายไทยได้นิยาม คำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ว่าเป็น “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์การทุจริตเป็นเรื่องยาก เนื่องจากมักไม่ปรากฏเหยื่อที่ชัดเจน และทรัพย์สินสามารถถูกฟอกได้ง่าย ทำให้หลายประเทศพัฒนาแนวทาง “asset recovery” หรือการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ โดยไม่จำเป็นต้องพิสูจน์การกระทำผิดทางอาญาที่เป็นมูลเหตุโดยตรง

แม้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับคำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” จะได้รับการยอมรับในวงกว้าง แต่ยังไม่มีคำนิยามสากลที่ตายตัว อย่างไรก็ตาม มีความพยายามให้นิยามทั่วไปว่า คือ “การได้ประโยชน์จากมูลค่าของความมั่งคั่งซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความชอบธรรมได้เมื่อพิจารณาเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้อันชอบด้วยกฎหมาย” สำหรับการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับ “การร่ำรวยผิดปกติ” ของทั่วโลกมีความหลากหลายและสามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ

มีสภาพบังคับทางอาญา โดยกำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญา มีโทษจำคุกและปรับ และกลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติไม่มีสภาพบังคับทางอาญา โดยมุ่งเน้นการเรียกคืนทรัพย์สิน ชดใช้ค่าเสียหาย หรือบังคับใช้มาตรการทางปกครอง เช่น การพ้นจากตำแหน่ง หรือการห้ามเข้าทำสัญญากับรัฐ เป็นต้น

บทความนี้จะเป็นการสำรวจแนวคิดและวิวัฒนการของ “การร่ำรวยผิดปกติ” ในกฎหมายไทยและต่างประเทศ โดยเชื่อมโยงกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 ซึ่งถึงแม้ว่าเสียงข้างมากจะยอมรับในความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ แต่มีความเห็นแย้งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านที่ตั้งข้อสงสัยในประเด็นดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจและสมควรพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

คำสำคัญ

การร่ำรวยผิดปกติ, การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ, ความผิดอาญา, การเรียกคืนทรัพย์สิน

Abstract

Thai society recognizes “unusual wealthiness” as a lifestyle inconsistent with one’s income, raising suspicions about the origin of assets. This concept is often closely linked to corruption by state officials. Thai law defines “unusual wealthiness” in the Organic Act on Anti-Corruption B.E. 2561 (2018) as “having unusually large assets, or an unusually large increase in assets, or an unusually large decrease in liabilities, or acquiring assets without a legal basis stemming from the performance of duties or the exercise of power in office, including cases where assets unusually increase as a result of comparing statements of assets and liabilities.” However, proving corruption is challenging, as clear victims are often absent and assets can be easily laundered. This has led many countries to adopt “asset recovery” approaches that focus on reclaiming illegally acquired assets without necessarily requiring proof of an underlying criminal offense.

Although the concept of “unusual wealthiness” is widely accepted, there is no universally fixed definition. Nevertheless, efforts have been made to offer a general one: “the enjoyment of an amount of wealth that is not justified through reference to lawful income.” Legislative approaches to unusual wealthiness vary globally and

can broadly be categorized into two main groups: laws that impose criminal liability, with penalties such as imprisonment and fines; and laws that do not impose criminal liability, focusing instead on asset recovery, compensation for damages, or the enforcement of administrative measures, such as removal from office or prohibition from contracting with the state.

This article surveys the concept and evolution of "unusual wealthiness" in both Thai and foreign law, linking it to corruption among state officials and holders of political positions. It serves as foundational information for analyzing and understanding Constitutional Court Decision No. 10/2567. While the majority opinion affirmed the constitutionality of the unusual wealthiness provisions, dissenting opinions from some Constitutional Court judges raised concerns that merit further detailed consideration.

Keywords

Unusual wealthiness, Corruption by state officials, Criminal act, Asset recovery

บทนำ

ในสังคมไทยยุคสมัยปัจจุบัน ความรับรู้ของสังคมไทยที่มีต่อคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ย่อมให้การตระหนักรู้ที่มีนัยสำคัญไปถึงความสัมพันธ์กับการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตในภาครัฐและที่เกิดขึ้นเกี่ยวพันกับเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างแทบจะเป็นเนื้อเดียวกันที่แยกกันออกได้ยาก การพบเห็นสภาพความเป็นอยู่ ที่อยู่อาศัย การดำรงชีวิต วิถีการใช้ชีวิต รสนิยมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การกินอยู่ การแต่งกาย การเดินทาง การท่องเที่ยว และการสันทนาการของเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดูจะไม่ปกติหรือหรือเกินเลยหรือไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับบุคคลในสถานะอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการพบเห็นต่อหน้าหรือผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ย่อมทำให้เกิดข้อสงสัยขึ้นในใจได้ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นไม่ได้ร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินมีฐานะมาแต่กำเนิด หรือไม่ได้แต่งงานกับคู่สมรสที่มีฐานะร่ำรวยแล้ว หรือมิได้ถูกสลากกินแบ่งรัฐบาลรางวัลใหญ่ด้วยแล้ว ความร่ำรวยมั่งคั่งที่ปรากฏออกมาภายนอกเหล่านั้นมีที่มาอย่างไรเพราะลำพังรายได้หรือค่าตอบแทนในหน้าที่การงานย่อมมิอาจตอบสนองให้แสดงความร่ำรวยหรือมั่งคั่งออกมาเช่นนั้นได้ ท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่ความสงสัยในเบื้องต้นได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นอาจมีความเกี่ยวข้องทางใดทางหนึ่งกับการทุจริตก็เป็นได้ และคงอาจจะกล่าวได้ว่าความตระหนักรู้ที่ไวที่สุดต่อการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของการทุจริตของผู้คนในสังคมไทยน่าจะได้แก่ “การร่ำรวยผิดปกติ” นั่นเอง

หากได้ไปพิจารณาความหมายของคำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” ตามที่ถูกนิยามไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ความว่า “การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” จะพบว่าสาระสำคัญในถ้อยคำแห่งตัวบทกฎหมายจะมิได้อยู่เพียงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งร่ำรวยมั่งคั่งขึ้นเท่านั้น แต่จะต้องเป็นการมั่งคั่งร่ำรวยขึ้นของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างไม่มีมูลเหตุจะกล่าวอ้างรับฟังได้อย่างชอบด้วยกฎหมายและมีความเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของบุคคลนั้นด้วย อย่างไรก็ดี แม้ถ้อยคำทางกฎหมายจะทำให้ความหมายของการร่ำรวยผิดปกติแคบลงมาก็ตาม แต่ความรับรู้ในบริบทของสังคมต่อถ้อยคำดังกล่าวที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าย่อมจะทำหน้าที่เป็นสัญญาณบางประการหรือเบาะแสให้แก่การเริ่มต้นสอบสวนชี้มูลในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

“การร่ำรวยผิดปกติ” ถูกหยิบยกสร้างขึ้นเป็นมาตรการหนึ่งในการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการมาร่วม 50 ปี พร้อมกับการมีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงในการป้องกันและปราบปรามทุจริตฉบับแรกในปี พ.ศ. 2518[1] นอกเหนือไปจากบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการทุจริตอันเป็นบทกฎหมายทั่วไปที่เขียนไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอันมีรากฐานมาจากกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 และมาตรการในเรื่องของการร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวนี้ยังคงมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายต่อต้านการทุจริตดังกล่าวมากี่ครั้งกี่คราวก็ตาม จากข้อสังเกตข้างต้นที่มีต่อทัศนะของสังคมต่อ “การร่ำรวยผิดปกติ” และมาตรการที่เกี่ยวข้องดังปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต ส่งผลให้ “การร่ำรวยผิดปกติ” ในแวดวงเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสถานะที่น่าจะได้รับการยอมรับกันทั่วไปได้ว่าเป็นพฤติการณ์หรือสภาพการณ์อันไม่น่าไว้วางใจ เป็นที่สงสัยเคลือบแคลง และไม่เป็นที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นในสังคมของเรา

เกี่ยวกับถ้อยคำที่ใช้เรียกว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” นี้ หากไปพิจารณาในบริบทของกฎหมายต่างประเทศหรืออนุสัญญาระหว่างประเทศ จะพบการใช้ถ้อยคำที่หลากหลายแตกต่างกันไป (ดังที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป) ในประเทศที่ให้พฤติการณ์หรือพฤติกรรมเช่นนี้เป็นความผิดอาญาก็มักจะระบุนัยสำคัญของผลทางกฎหมายและกระบวนวิธีพิจารณาที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย โดยอาจเรียกเป็น Illicit enrichment ที่อาจแปลเป็นไทยได้ว่าเป็นการมั่งคั่งหรือร่ำรวยเพิ่มขึ้นอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มิได้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาก็อาจกำหนดชื่อเรียกขานที่ระบุนัยสำคัญของความไม่อาจยอมรับได้ โดยอาจเรียกเป็น unexplained wealth หรือ unexplained property หรือแม้กระทั่ง unjust enrichment อันเป็นคำแปลเรียกขานหลักลาภมิควรได้ที่นักกฎหมายไทยคุ้นเคยกันดี หรือแม้กระทั่งใช้ถ้อยคำที่แสดงมาตรการทางกฎหมายดังเช่น asset recovery law เป็นต้น สำหรับการที่ประเทศไทยเราเลือกใช้คำว่า “การร่ำรวยผิดปกติ” มาแต่แรกเริ่มอาจมีสาเหตุมาจากเจตนาที่จะให้เป็นมาตรการทางวินัยสำหรับใช้ในวงการภาครัฐต่อเมื่อถ้อยคำนี้และมาตรการที่เกี่ยวข้องเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายถูกขยายผลไปใช้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมตลอดถึงความรับรู้ของนักกฎหมายและสังคมที่มีต่อนัยสำคัญในทางการปราบปรามทุจริตของถ้อยคำดังกล่าว “การร่ำรวยผิดปกติ” จึงถูกใช้มาตลอดจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี เมื่อไม่นานมานี้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 ในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “การร่ำรวยผิดปกติ” ออกมา แม้ว่าในภาพรวมหรือจากคำวินิจฉัยกลางจะยังคงยอมรับถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติในเรื่องนี้ แต่ปรากฏมีความเห็นแย้งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยสองท่านที่มีความสงสัยเคลือบแคลงในความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยให้เหตุผลที่ต่างกัน ผู้เขียนเห็นว่าความเห็น

---

[1] พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518.

หรือเหตุผลที่ต่างกันในประเด็นที่วินิจฉัยเป็นเรื่องที่น่าสนใจ จึงจัดทำงานเขียนนี้ขึ้นเพื่อพิจารณาความเห็นที่แตกต่างกัน กับเสนอความเห็นของผู้เขียน โดยในโอกาสนี้จะได้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการร่ำรวยผิดปกติในประเทศอื่น วิวัฒนาการที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ความเห็นตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับความเห็นส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และนำเสนอข้อสังเกตหรือความเห็นของผู้เขียนในตอนท้าย

1. แนวคิดสากลเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติในกฎหมายต่างประเทศ

1.1 แนวคิดอันเป็นพื้นฐาน

ในบริบทสากลของการต่อสู้กับการทุจริตนั้น ต่างก็ยอมรับว่าการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงในคดีทุจริตเป็นงานที่ยากอย่างยิ่ง คดีส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเป็นความร่วมมือระหว่างสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย จึงมักจะไม่ปรากฏเหยื่อได้อย่างทันท่วงทีและชัดแจ้ง การทุจริตหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้นจึงไม่อาจถูกตรวจพบและผู้กระทำผิดจึงยังสามารถได้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการทุจริตนั้น

นอกไปจากนี้ ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ทันสมัยและมีสภาวะของโลกาภิวัฒน์ ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการกระทำผิดยังสามารถถูกฟอกหรือเปลี่ยนสภาพได้อย่างรวดเร็ว โดยผ่านช่องทาง วิธีการ หรือรูปแบบอันหลากหลาย และสามารถทำข้ามประเทศได้อย่างไม่ยากเย็นนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจที่ยังใช้เงินสดกันเป็นส่วนมาก เงินในสกุลที่มีความเสถียรย่อมถูกแลกเปลี่ยนและโอนระหว่างกันได้อย่างรวดเร็วและง่ายดายโดยปราศจากหลักฐานหรือร่องรอยใด ๆ

จากสภาพการณ์ที่กล่าวข้างต้น หลายประเทศจึงคิดหาหนทางที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลประโยชน์จากการทุจริตอันเป็นมูลเหตุจูงใจพื้นฐานของการทุจริต นั่นก็คือหาหนทางที่จะเรียกคืนหรือริบทรัพย์หรือผลประโยชน์จากการทุจริตให้กลับมาเป็นของแผ่นดิน อย่างไรก็ดี กระบวนการปกติในทางคดีอาญาที่จะเรียกหรือริบทรัพย์จากการกระทำผิดไม่ว่าจะเป็นการทุจริต หรือความผิดในลักษณะอื่นนั้นไม่อาจดำเนินการได้โดยง่ายและสะดวกรวดเร็วนักเพราะอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดให้ชัดเจน ศาลจึงจะมีคำตัดสินลงโทษผู้กระทำผิดและมีคำสั่งให้ริบทรัพย์จากการกระทำผิดนั้น ๆ ตามมาภายหลัง ซึ่งจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและใช้เวลามากพอสมควรกว่าจะไปถึงขั้นสุดท้ายนั้นได้ หลายประเทศจึงได้มีการนำระบบการเรียกคืนทรัพย์หรือผลประโยชน์ที่ได้จากกระทำผิด (asset recovery) มาใช้กับการทุจริตหรือการกระทำผิดในบางลักษณะ โดยมุ่งหวังจะรับมือกับการทุจริตหรือการกระทำผิดบางลักษณะให้ทันการณ์และมีประสิทธิภาพพอที่จะรับมือยับยั้งไม่ให้การทุจริตหรือการกระทำผิดเพื่อรับประโยชน์จากการกระทำผิดเหล่านั้น

หลักแนวคิดหรือเหตุผลสำคัญที่วางรากฐานแก่ระบบการเรียกคืนทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการกระทำผิดอาจอธิบายได้ ดังนี้ บ่อยครั้งเราจะพบว่าพยานหลักฐานอันจับต้องได้หรือเป็นรูปธรรมที่แสดงให้เห็นว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นมักจะได้แก่ เงินที่เปลี่ยนมือในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้มีส่วนร่วมในการกระทำผิด ดังนั้น การร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นจึงเป็นเสมือนการแสดงให้เห็นว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นอย่างชัดแจ้งที่สุด แต่ทว่าการแสดงให้เห็นถึงการเสนอหรือการรับซึ่งสินบนเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก การเชื่อมโยงระหว่างการกระทำผิดกับผลประโยชน์จากการกระทำผิดก็เป็นเรื่องซับซ้อน นอกไปจากนี้ การปกปิด การยักย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องสูงย่อมทำให้การเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์คืนย่อมดำเนินการได้ยากเช่นกัน

1.2 ความหมายของการกระทำที่เป็น “การร่ำรวยผิดปกติ”

อย่างไรก็ดี เมื่อถึงเวลาจะต้องกำหนดให้เป็นนิยามว่าการกระทำหรือพฤติการณ์ใดที่ถือเป็น “การร่ำรวยผิดปกติ” แม้ว่าแนวคิดนี้ค่อนข้างจะได้รับการยอมรับทั่วไปในวงกว้างในฐานะเครื่องมือหรือกลไกในการต่อสู้ต่อต้านการทุจริตในรอบกว่าสามสิบปีที่ผ่านมา มีการจัดทำกฎหมายหรือบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน แต่ก็ไม่ปรากฏนิยามหรือการให้ความหมาย (หรือแม้กระทั่งคำศัพท์ที่ใช้ในการเรียกขาน[2]) ในลักษณะที่ได้รับการยอมรับทั่วไป[3] อย่างไรก็ดี ได้มีความพยายามที่จะค้นหาคำนิยามทั่วไปอยู่บ้างจากการพิจารณาเปรียบเทียบจากบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระดับระหว่างประเทศ อนุสัญญาระดับภูมิภาค และกฎหมายภายในของประเทศหรือมลรัฐทั้งหลาย และได้นำเสนอว่าสภาพการณ์หรือการกระทำที่จะเข้าลักษณะการร่ำรวยผิดปกตินั้นน่าจะได้แก่ “การได้ประโยชน์จากมูลค่าของความมั่งคั่งซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความชอบธรรมของความมั่งคั่งนั้นได้เมื่อพิจารณาเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้อันชอบด้วยกฎหมาย (the enjoyment of an amount of wealth that is not justified through reference to lawful income)”

การให้นิยามความหมายข้างต้นอาจแบ่งพิจารณาออกเป็นสองส่วนที่สำคัญ องค์ประกอบส่วนแรกคือ การได้ใช้ประโยชน์จากมูลค่าของความมั่งคั่ง ถูกอธิบายเพิ่มเติมว่าหมายความรวมถึง การได้มา รับมา หรือได้ใช้ประโยชน์ในสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีมูลค่าอันประเมินค่าได้ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกัน

---

2 จากความหลากหลายหรือทางเลือกในการกำหนดรูปแบบกลับแตกต่างออกไปหลายลักษณะในแต่ละประเทศ ส่งผลให้พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติมีชื่อเรียกกันต่าง ๆ นานา อาทิเช่น “illicit enrichment” “unexplained wealth” “unusual wealth” “unexplained property” หรือแม้กระทั่งการใช้คำว่า “unjust enrichment” ซึ่งเป็นคำแปลภาษาอังกฤษของหลักลาภมิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยนั่นเอง.

3 Andrew Dornbierer, ‘Illicit Enrichment: A guide to laws targeting unexplained wealth’ (Basel Institute on Governance, 2021, p.19) <illicitenrichment.baselgovernance.org> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

4 เพิ่งอ้าง 25.

อยู่ตามสมควรว่าสิ่งที่ได้ประโยชน์ไปนั้นครอบคลุมถึงสิ่งใดบ้าง อาจเป็นได้ทั้งทรัพย์สินที่มีรูปร่าง ทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง การเพิ่มขึ้นของเงินในบัญชีธนาคาร หรือการได้รับประโยชน์ในความหมายอย่างกว้างที่รวมไปถึงการปลดหนี้สิน การได้รับบริการที่มีมูลค่าแต่ไม่ได้เสียค่าบริการตอบแทน หรืออาจบัญญัติไปกว้าง ๆ เพียงว่าเป็นการได้ประโยชน์ที่มีมูลค่าอันประเมินได้และมีผลต่อมาตรฐานการเป็นอยู่ของบุคคลหนึ่ง ๆ[5]

องค์ประกอบอีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่สอง ได้แก่ (ความมั่งคั่ง) ซึ่งไม่อาจพิสูจน์ความชอบธรรมของความมั่งคั่งนั้นได้เมื่อพิจารณาเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้อันชอบด้วยกฎหมาย ความส่วนนี้ถูกอธิบายว่าเป็นการกล่าวถึงการปราศจากพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงแหล่งที่มาอันชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาของความมั่งคั่งที่ถูกใช้ประโยชน์ ตัวอย่างอาจได้แก่ เงินเดือน ผลกำไรจากการประกอบธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เงินสวัสดิการเกษียณอายุ การรับมรดก การรับ (จากการให้) หรือเงินกู้ยืมจากธนาคาร[6]

นอกเหนือไปจากความพยายามอธิบายถึงความหมาย นิยาม หรือลักษณะทั่วไปของ “การร่ำรวยผิดปกติ” แล้ว ยังมีรายละเอียดเพิ่มเติมว่า ในบรรดากฎเกณฑ์ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับกฎหมายภายใน ต่างมีความหลากหลายในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในการพิจารณาว่าการกระทำหรือสภาพการณ์ใดที่นำไปสู่การกำหนดให้เป็น “การร่ำรวยผิดปกติ” อันเห็นควรนำเสนอเป็นเบื้องต้น ดังนี้

(1) ขอบเขตเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เป็นเป้าหมาย โดยทั่วไปกฎเกณฑ์ในเรื่องนี้จะพุ่งเป้าไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ และในประเด็นนี้จะมีข้อพึงพิจารณาเพิ่มเติมสองประการคือ ประการแรก จะกำหนดประเภทหรือขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างไร จะรวมเจ้าหน้าที่ในทุกสาขาไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการหรือไม่ จะคำนึงในประเด็นการได้ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งหรือในประเด็นการได้รับค่าตอบแทนจากรัฐ หรือระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่อย่างประจำหรือเพียงชั่วระยะเวลา หรือจะให้ครอบคลุมไปถึงบุคคลใดก็ตามซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในงานสาธารณะ[7] กับในประการที่สอง จะขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้กว้างขึ้นโดยครอบคลุมไปถึงบุคคลที่มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยหรือไม่ เพียงไร ในส่วนนี้มีบางรัฐที่ให้กฎหมายนี้ครอบคลุมไปถึงบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ได้รับประโยชน์หรือมีส่วนในการกระทำผิด แต่ก็มีบางรัฐที่กำหนดให้กฎหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่น ๆ อย่างเป็นการทั่วไปด้วย[8]

---

5 เพิ่งอ้าง 25-26.

6 เพิ่งอ้าง 26.

7 Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias and Tammar Berger, *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption* (Washington DC: World Bank, 2012), 13-14.

8 เพิ่งอ้าง 15.

(2) ขอบเขตของช่วงเวลาที่พิจารณาสภาวะร่ำรวยผิดปกติ เป็นการกล่าวถึงช่วงเวลาที่บุคคลหนึ่งจะต้องรับผิดในการมีสภาวะร่ำรวยผิดปกติ อันเป็นการเชื่อมโยงระหว่างการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินกับการมีส่วนเกี่ยวพันกับการปฏิบัติงานให้แก่ภาครัฐ โดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์ในสามแนวทางด้วยกันคือ พิจารณาเฉพาะช่วงเวลาที่บุคคลนั้นปฏิบัติงาน หรือกำหนดให้พิจารณาในช่วงระยะเวลาหนึ่งภายหลังสิ้นสุดการปฏิบัติงาน หรืออาจจะไม่กำหนดเวลาเริ่มต้นหรือสิ้นสุดไว้เลย[9]

(3) ระดับการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน การกำหนดไว้ว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นระดับไหนจึงจะถือว่าเป็นการร่ำรวยอย่างผิดปกตินั้นมีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันว่าบทบัญญัติหรือกลไกในเรื่องนี้จะไม่ถูกนำไปใช้อย่างปราศจากเหตุผลอันสมควร (หรือกลั่นแกล้งกัน) บทบัญญัติส่วนใหญ่จะกำหนดว่าจะต้องมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (significant increase) ซึ่งมีข้อพึงพิจารณาสำคัญอยู่สองประการคือ ประการแรกจะวางกรอบอย่างไรสำหรับการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และอีกประการหนึ่งทรัพย์สินใดบ้างหรือหลักฐานประการใดบ้างที่จะถูกนำมาพิจารณา[10]

ในประเด็นแรกนั้น จะวางกรอบของการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในลักษณะเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงอื่น โดยมิได้วางกรอบไว้เป็นข้อความที่ตายตัวหรือสมบูรณ์ในตัวเอง ดังเช่น การระบุว่าเป็นการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ไม่ได้สัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งเงินได้ แต่ก็มิได้กำหนดว่าความไม่ได้สัดส่วนเป็นอย่างไร ปล่อยให้เป็นดุลพินิจของอัยการผู้ดำเนินคดีหรือศาลที่จะพิจารณา ในบางประเทศศาลจะวางแนวที่เป็นรูปธรรมไว้ เช่น เกินกว่าร้อยละ 10 ของแหล่งเงินได้ ซึ่งการกำหนดเฉพาะเจาะจงไว้เช่นนี้ในตัวกฎหมายอาจจะดีในแง่ของการป้องกันมิให้มีการบิดเบือนใช้ดุลพินิจดำเนินคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้ แต่ก็อาจทำให้เกิดข้อวิจารณ์ว่าประเทศนั้น ๆ ยอมรับการทุจริตได้ในระดับหนึ่ง ๆ ถ้าระดับที่กำหนดนั้นไม่ต่ำจนเกินไปนัก[11]

ในอีกประเด็นหนึ่งนั้น หลายประเทศเลือกกำหนดประเภทของทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับและมักจะกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ อาทิเช่น มูลค่าสุทธิซึ่งจะรวมถึงภาระหนี้สิน (ที่อาจได้รับการปลดหนี้ด้วย) สิทธิใด ๆ หรือบริการที่ได้รับ และการได้รับประโยชน์เช่นนี้อาจรวมไปถึงประโยชน์แก่คู่สมรส ญาติสืบสายโลหิตในลำดับแรกและลงไปถึงลำดับที่สอง หรือแม้กระทั่งการได้ครอบครองหรือมีอำนาจควบคุมเหนือทรัพยากรใด ๆ ที่ประเมินมูลค่าได้ หรือทรัพย์สินอื่นอันไม่ได้สัดส่วน ฯลฯ ในขณะที่บางประเทศไม่ได้กำหนดประเภทของทรัพย์สินหรือความมั่งคั่ง แต่กลับเลือกใช้

---

9 เพิ่งอ้าง 16-17.

10 เพิ่งอ้าง 18.

11 เพิ่งอ้าง 18.

คำว่า “มีมาตรฐานการครองชีพหรือดำรงชีพที่ไม่ได้สัดส่วนกับแหล่งรายได้ปกติ” หรือ “มีวิถีการดำรงชีพหรือใช้ชีวิตที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับแหล่งรายได้ปกติ” ซึ่งจะว่าไปแล้วมาตรฐานการครองชีพหรือวิถีการใช้ชีวิตก็นับว่าเป็นการแสดงออกที่ชัดเจนประการหนึ่งของการร่ำรวยผิดปกติที่อาจนำไปสู่การร้องเรียนดำเนินคดีได้ในเบื้องต้น[12]

(4) เจตนาของผู้ถูกกล่าวหา

หากบทบัญญัติในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการกำหนดขึ้นเป็นความผิดอาญา การระบุเกี่ยวกับเจตนาของผู้กระทำผิดน่าจะมีความสำคัญไม่น้อย แต่จะพบว่ามีเพียงบทบัญญัติในอนุสัญญาระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) เท่านั้นที่ระบุชัดถึงเจตนาของผู้กระทำผิด ในขณะที่บทบัญญัติในอนุสัญญาอื่นและกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดแจ้งถึงเจตนาของผู้กระทำผิดไว้เลย[13] ในเรื่องดังกล่าวนี้มีคำอธิบายว่า การละเว้นไม่กล่าวถึงเจตนาในบทบัญญัติเหล่านี้ น่าจะเป็นเพราะเจตนาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระทำผิดอาญาตามหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเขียนหรือระบุคำว่าเจตนาลงไปในทุกกรณีความผิด[14] นอกไปจากนี้ พึงสังเกตด้วยว่าตามอนุสัญญาสหประชาชาติฉบับดังกล่าว เจตนาในการกระทำผิดที่กำหนดให้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการกระทำผิดนั้นอาจพิสูจน์หรือแสดงให้เห็นด้วยการอ้างอิงจากสภาพการณ์ของข้อเท็จจริงเชิงภาววิสัยได้[15]

อย่างไรก็ตาม มีผู้วิจารณ์ว่าการละทิ้งไม่เขียนเจตนาไว้ชัดแจ้งในกรณีของบทบัญญัติการร่ำรวยผิดปกติที่เป็นความผิดอาญา อาจทำให้ถูกตีความได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นความรับผิดโดยเคร่งครัด อันจะส่งผลให้บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินคดีได้แม้บุคคลนั้นในความเป็นจริงจะมิได้มีความรับรู้ใด ๆ เลยเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สินที่ไม่อาจอธิบายได้ ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติความรับผิดโดยเคร่งครัดถูกใช้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกกล่าวหาอ้างความไม่รู้เพื่อปฏิเสธความรับผิด[16]

---

12 เพิ่งอ้าง 19.

13 เพิ่งอ้าง 21

14 เพิ่งอ้าง 21.

15 The United Nations Convention Against Corruption 2010, article 28 states “Knowledge, intent, or purpose required as an element of an offense established in accordance with this convention may be inferred from objective factual circumstances.”

16 Lindy Muzila, et al. (เชิงอรรถที่ 7) 21.

(5) การปราศจากเหตุผลอันรับฟังได้ (ของการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน)

ประเด็นนี้กล่าวได้ว่าเป็นที่ถกเถียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากที่สุดในกรณีการกำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดอาญา เพราะการอธิบายหรือกำหนดความหมายหรือนิยามร่ำรวยผิดปกติว่า “มีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตัวเขาไม่สามารถอธิบายถึงการได้มาอย่างเป็นเหตุเป็นผลอันรับฟังได้นั้น” ในกฎหมายที่กำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดอาญาจะกำหนดภาระการพิสูจน์อธิบายการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาคนนั้น ๆ รัฐจะเพียงพิสูจน์แสดงการมีอยู่ของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติเท่านั้น การกำหนดเช่นนี้จึงเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ โดยการผลักภาระการพิสูจน์จากรัฐหรืออัยการไปยังผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด[17]

นอกไปจากนี้ ในรัฐหรือประเทศที่กำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญายังต้องเผชิญกับข้อวิพากษ์วิจารณ์บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวว่ามีประเด็นที่อาจขัดหรือแย้งต่อหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการสากลที่มุ่งปรับใช้เพื่อคุ้มครองมนุษย์ทุกคนและอาจจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐแต่ละประเทศ โดยหลักการสำคัญที่ถูกวิจารณ์ว่าได้รับความกระทบกระเทือนจากบทบัญญัติเกี่ยวด้วยการร่ำรวยผิดปกติก็คือ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (The presumption of innocence) สิทธิที่จะไม่ให้การปรักปรำตนเอง (Protection against self-incrimination) ซึ่งรวมไปถึงสิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย (The principle of legality)[18]

1.3 การจัดทำกฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติและการจัดแบ่งประเภทของกฎหมาย

จากเหตุผล จุดมุ่งหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ เมื่อได้มีการนำมาบัญญัติขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และในแต่ละรัฐหรือประเทศ จะพบว่ามีความหลากหลายต่างกันไปจนแทบจะหาความเป็นสากลไม่ได้ แต่ก็มีความพยายามที่จะค้นหาลักษณะสำคัญของบรรดาบทบัญญัติในเรื่องนี้และได้มีการนำเสนอ ดังนี้ กฎเกณฑ์ใดที่จะถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติ (Illicit enrichment Law) จะต้องประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลที่จะกำหนดสภาพบังคับไม่ว่าในทางอาญาหรือทางแพ่ง หากพบว่ามีพฤติการณ์ของการร่ำรวยผิดปกติเกิดขึ้น[19] ประการที่สอง กฎเกณฑ์ดังกล่าว

---

17 Lindy Muzila, et al. (เชิงอรรถที่ 7) 22.

18 โปรดดู Lindy Muzila, et al. (เชิงอรรถที่ 7) 27-39.

19 สืบเนื่องจากกฎหมายบางฉบับในบางประเทศ กำหนดให้ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงกลไกการรวบรวมพยานหลักฐานที่นำไปสู่การสอบสวนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น หรือเป็นฐานให้แก่การนำไปสู่การเรียกทรัพย์หรือความมั่งคั่งเหล่านั้นคืน กล่าวคือ มิได้กำหนดว่าพฤติการณ์ดังกล่าวสมควรได้รับโทษทางอาญาหรือทางแพ่งหรือในทางปกครอง.

จะต้องไม่วางเงื่อนไขว่า การที่ศาลจะกำหนดสภาพบังคับแก่การร่ำรวยผิดปกตินั้น จะต้องพิสูจน์ให้เห็นก่อนว่ามีการกระทำผิดทางอาญาอันเป็นฐานหรือมูลเหตุของพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินั้น[20]

นั่นหมายความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเรื่องนี้ให้ความสำคัญกับสภาพข้อเท็จจริงของการมีความมั่งคั่งที่เกิดขึ้นอย่างผิดปกติ โดยมิได้ยึดโยงไปยังการกระทำอันเป็นมูลเหตุหรือมีความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงหรือเป็นฐานที่มาแก่ความมั่งคั่งที่เกิดขึ้น เพราะวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของกฎหมายนี้คือการเรียกคืนซึ่งความมั่งคั่งที่ได้ไป อันจะส่งผลในทางอ้อมต่อการปรามไปยังผู้ที่จะกระทำความผิดว่า หากคุณหวังจะได้ประโยชน์จากการทุจริตหรือความผิดอาญาอื่น แม้คุณจะไม่ได้รับโทษสำหรับการกระทำนั้น ๆ เพราะไม่มีการดำเนินคดีหรือหลักฐานไปไม่ถึงหรือเพราะเหตุอื่นใด แต่คุณอาจจะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการกระทำของคุณเลยหากคุณไม่สามารถอธิบายได้ว่าคุณได้ความมั่งคั่งนั้นมาโดยชอบอย่างไร

ในองค์ประกอบประการแรกว่าด้วยการกำหนดสภาพบังคับของศาลนั้น จะเป็นเกณฑ์ที่ผู้นำเสนอใช้แยกออกจากกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจมีวัตถุประสงค์ให้ใช้เป็นกลไกในการเริ่มการสอบสวนหรือเป็นพยานในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริต หรือใช้เป็นจุดเริ่มต้นกำหนดให้ผู้มีทรัพย์สินผิดปกติเปิดเผยข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับแหล่งที่มาของความมั่งคั่งเพื่อนำไปสู่การเรียกทรัพย์สินคืนในกระบวนพิจารณาคดีอื่นต่อไป โดยมิได้ให้อำนาจศาลในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นการลงโทษทางใดทางหนึ่งแก่บุคคลผู้ถือครองทรัพย์สินแต่ประการใด[21]

ในองค์ประกอบเกี่ยวกับการไม่คำนึงถึงการกระทำอันเป็นมูลเหตุหรือฐานที่มาของการร่ำรวยผิดปกตินั้น องค์ประกอบข้อนี้มีเพื่อแยกกฎหมายชนิดนี้ออกจากกฎหมายอื่นที่คล้ายคลึงกันมาก นั่นคือกฎหมายว่าด้วยการเรียกทรัพย์สินคืน (Asset recovery laws) ซึ่งตัวอย่างที่ชัดคือกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการยึดทรัพย์ชนิดที่ไม่ต้องกำหนดความผิด (Non-conviction based confiscation laws) เพราะโดยทั่วไปกฎหมายเหล่านี้จะกำหนดให้มีคำพิพากษาของการกระทำผิดก่อนหรือรัฐต้องพิสูจน์ความมีอยู่ของการกระทำผิดอาญาที่เกี่ยวพันกันหรือเป็นมูลเหตุแก่การได้ทรัพย์สินหรือพิสูจน์ถึงที่มาอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของทรัพย์สิน และในประเด็นดังกล่าวนี้เองที่กฎหมายว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติที่เป็นความผิดอาญาจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าอาจจะกระทบกระเทือนหลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์และหลักสิทธิที่จะไม่ให้การใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง[22]

---

[20] Andrew Dornbierer (เชิงอรรถที่ 3) 27.

[21] เพิ่งอ้าง 28 – 29.

[22] เพิ่งอ้าง 29.

จากการสำรวจในปี ค.ศ. 2021 พบว่า นับจากจุดเริ่มต้นของการเสนอให้มีกฎหมายในสาธารณรัฐอาร์เจนตินาช่วงทศวรรษ 1930 กฎหมายในเรื่องดังกล่าวเริ่มปรากฏขึ้นในแถบทวีปเอเชียช่วงทศวรรษที่ 1950 – 1970 โดยเริ่มจากการมีกฎข้อบังคับสำหรับข้าราชการของฮ่องกงช่วงต้นทศวรรษ 1950 ไปสู่การมีกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (1955) สาธารณรัฐอิลสามปากีสถาน (1960) สาธารณรัฐอินเดีย (1964) และฮ่องกง ที่ประกาศใช้กฎหมายในปี ค.ศ. 1971 ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายเรื่องนี้ในสาธารณรัฐอียิปต์ (1975) สาธารณรัฐเซเนกัล (1981) เนการาบรูไนดารุสซาลาม (1982) คิวบา (1987) สาธารณรัฐตุรเกียร์ (1990) สาธารณรัฐไนเจอร์ (1992) เครือรัฐออสเตรเลีย (2000) สาธารณรัฐเคนยา (2003) และราชอาณาจักรกัมพูชา (2007) จนมาในปี ค.ศ. 2010 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (the United Nations Convention Against Corruption 2010) ในมาตรา 20 มีข้อกำหนดเสนอแนะให้สมาชิกจัดทำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยความผิดทางอาญาสำหรับพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่สามารถอธิบายการได้มาโดยชอบ หากนับจนถึงปัจจุบัน (2021) มีกฎหมายเกี่ยวข้องการร่ำรวยผิดปกติใช้บังคับอยู่ใน 98 ประเทศ (ยังไม่นับรวมบรรดากฎหมายอื่นว่าด้วยการเรียกคืนทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นอีกจำนวนหนึ่ง) และจากจำนวน 98 ประเทศนี้ หากพิจารณาเชิงภูมิรัฐศาสตร์จะพบว่าอยู่ในพื้นที่เอเชียแปซิฟิค 36 ประเทศ พื้นที่แอฟริกัน 35 ประเทศ พื้นที่อเมริกาเหนือ-กลาง-ใต้ 25 ประเทศ และอยู่ในยุโรป 2 ประเทศเท่านั้น[23]

ในบรรดาเหล่ากฎหมายว่าด้วยพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติที่ประกาศใช้ในประเทศต่าง ๆ มีทั้งที่กำหนดสภาพบังคับทางอาญาให้แก่พฤติการณ์ดังกล่าว หรืออาจเป็นเพียงสภาพบังคับทางแพ่ง หรือสภาพบังคับทางปกครองแก่ผู้มีสภาพทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติซึ่งจะขึ้นอยู่กับนิตินโยบายของแต่ละประเทศหรือเขตการปกครอง นอกจากนี้ หลายประเทศอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมให้รัฐต้องพิสูจน์ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสงสัยหรือเชื่อว่าอาจมีอาชญากรรมเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับภาวะการร่ำรวยผิดปกตินั้น บางประเทศอาจใช้เงื่อนไขบางประการซ้อนกัน ด้วยเหตุนี้ การจัดกลุ่มหรือแบ่งประเภทของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ออกให้เด็ดขาดชัดเจนจึงไม่ง่าย อย่างไรก็ดี มีผู้เสนอแบ่งประเภทของกฎหมายในเรื่องนี้โดยใช้เกณฑ์ที่ต่างกันในการแยกประเภทดังนี้[24]

(1) กลุ่มกฎหมายที่กำหนดให้มีสภาพบังคับทางอาญา (criminal illicit enrichment law) แก่ผู้มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติกับกลุ่มกฎหมายที่กำหนดไม่ใช้สภาพบังคับทางอาญา (non-criminal illicit enrichment law) แก่ผู้มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ในเบื้องต้น หากกฎหมายที่พิจารณาไม่ได้ให้อำนาจแก่ศาลในการที่จะกำหนดสภาพบังคับแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่ามีสภาวะร่ำรวยผิดปกติ

---

[23] เพิ่งอ้าง 21 – 24.

[24] โปรดดู เชิงอรรถที่ 3, 34-38.

กฎหมายนั้นจะไม่ถูกจัดประเภทว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ แต่อาจมีลักษณะเป็นได้เพียงกฎหมายที่ใช้ในการเรียกทรัพย์สินคืน (Asset recovery law) เท่านั้น

กลุ่มกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาจะกำหนดให้ผู้มีสภาวะร่ำรวยผิดปกติเป็นความรับผิดทางอาญา โดยดำเนินกระบวนพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา และกำหนดสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิด อันได้แก่ การจำคุก และการปรับ[25] อนึ่ง ประเทศที่ประกาศใช้กฎหมายนี้เลือกใช้มาตรการที่มีสภาพบังคับทางอาญาแก่การร่ำรวยผิดปกติเป็นส่วนใหญ่ และกลุ่มนี้มักจะเป็นกลุ่มกฎหมายที่ใช้สภาพบังคับที่มิใช่สภาพบังคับทางอาญา ส่วนใหญ่จะเลือกใช้มาตรการทางแพ่งและดำเนินกระบวนพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกำหนดสภาพบังคับโดยใช้คำสั่งศาลสั่งให้บุคคลที่มีสภาวะร่ำรวยผิดปกติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ ในจำนวนที่ศาลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจอธิบายถึงที่มาของทรัพย์สินของตนเองนั้นได้[26]

สำหรับกลุ่มกฎหมายที่ไม่ใช้ทางสภาพบังคับทางอาญาหรือทางแพ่ง แต่ใช้สภาพบังคับทางปกครอง (Administrative illicit enrichment law) นั้น ผู้จัดกลุ่มกฎหมายไม่ได้ให้คำอธิบายไว้และระบุว่ามีเพียงสองประเทศ คือ สาธารณรัฐแองโกลา และสหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล เท่านั้น[27] อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากตัวอย่างของบทบัญญัติของทั้งสองประเทศดังกล่าวจะพบว่า สภาพที่ใช้บังคับแก่ผู้กระทำผิดจะได้แก่ การสูญสิ้นซึ่งประโยชน์หรือจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมาย การชำระค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนหากรัฐได้รับความเสียหาย การชดใช้ค่าปรับไม่เกินสามเท่าของมูลค่าทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ การห้ามเข้าทำสัญญาใด ๆ กับองค์กรของรัฐ การห้ามรับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร[28] การพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นระยะเวลาหนึ่ง[29] เป็นต้น

(2) กลุ่มกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขให้รัฐต้องพิสูจน์ว่ามีเหตุอันสมควรที่จะสงสัยหรือเชื่อว่าอาจมีอาชญากรรมเกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับภาวะการร่ำรวยผิดปกติก็จะถูกเรียกว่า qualified illicit enrichment law กับกลุ่มที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว ในการใช้เกณฑ์เงื่อนไขของประเภทกฎหมายกลุ่มที่สอง จะต้องไม่สับสนกับสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย illicit enrichment law ที่กล่าวมาข้างต้นก่อนหน้านี้ กล่าวคือ จะต้องไม่มีบทบัญญัติวางเงื่อนไขว่า ก่อนที่จะกำหนดสภาพบังคับแก่ผู้กระทำผิดนั้น รัฐจะต้องพิสูจน์ว่ามีการกระทำผิดทางอาญาอันเป็นที่มาของพฤติการณ์ร่ำรวย

---

[25] เพิ่งอ้าง 31 - 34.

[26] เพิ่งอ้าง 33 - 34.

[27] Andrew Dornbierer (เชิงอรรถที่ 3) 105 - 107.

[28] เพิ่งอ้าง 105.

[29] เพิ่งอ้าง 106 - 107.

ผิดปกตินั้น เพราะกรณีของ qualified illicit enrichment law จะเป็นเงื่อนไขเพียงพิสูจน์ว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าอาจมีความเกี่ยวพัน ไม่ต้องถึงขนาดพิสูจน์ให้เห็นว่ามีการกระทำความผิดอันเป็นฐานของการได้มาซึ่งทรัพย์สิน

อนึ่ง มีข้อควรพิจารณาด้วยว่า ไม่ว่ากฎหมายว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติจะใช้สภาพบังคับใด แต่ก็อาจจะเข้าข่ายเป็นหรือไม่เป็น qualified illicit enrichment law ซึ่งขึ้นอยู่กับนิตินโยบายของแต่ละประเทศ ทำให้ท้ายที่สุดในภาคผนวกรวบรวมบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดกลุ่มกฎหมายจึงแบ่งย่อยออกเป็น Criminal illicit enrichment law, Qualified criminal illicit enrichment law, Administrative illicit enrichment law, Civil illicit enrichment law and Qualified civil illicit enrichment law และในบรรดากฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ณ ปี ค.ศ. 2021 หากพิจารณาเชิงปริมาณแล้ว กลุ่มกฎหมายที่ใช้สภาพบังคับทางอาญาเป็นกลุ่มใหญ่มีจำนวนมากที่สุดที่สุด รองลงมาก็จะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางแพ่งให้รัฐมีหน้าที่พิสูจน์มากขึ้น กฎหมายที่มีสภาพบังคับทางแพ่งกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาที่ให้รัฐมีหน้าที่พิสูจน์มากขึ้น และกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางปกครองมีจำนวนน้อยสุด

2. วิวัฒนาการของบทบัญญัติ “การร่ำรวยผิดปกติ” ในระบบกฎหมายไทย

1. บทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินั้น ปรากฏเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518[30] มาตรา 20 ซึ่งเป็นกลไกสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป[31] และมาตรา 21 โดยมาตราหลังจะเป็นกลไกเพิ่มเติมเฉพาะสำหรับข้าราชการตุลาการ

---

30 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 52 หน้า 1 (3 มีนาคม 2518).

31 มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้ว่าไม่ปรากฏในร่างที่เสนอมาจากรัฐบาลขณะนั้น (รัฐบาลสัญญา ธรรมศักดิ์) แต่ปรากฏในร่างอีกสองฉบับของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ร่างของพันเอกสมคิด ศรีสังคมกับคณะ[32] และร่างของนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ กับคณะ[33])[34]

เมื่อพิจารณาจากขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตขณะนั้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นสำคัญ โดยการกำหนดขอบเขตเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบไว้ที่ผู้รับเงินเดือนประจำ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้าง และรวมไปถึงบรรดากรรมการหรืออนุกรรมการของหน่วยงานเหล่านั้น กำหนดลักษณะสภาพบังคับของการมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ (การไล่ออกซึ่งหมายถึงการสิ้นสุดสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การสิ้นสุดการจ้างงาน) และผู้มีอำนาจสั่งลงโทษกรณีที่เห็นว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติที่กำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในวงราชการ (คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ต่างไปจากกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ส่งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาพิจารณาสอบสวนและสั่งลงโทษ) จึงเห็นว่ามาตรา 20 ของกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2518 มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษทางวินัยสำหรับพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์

---

[32] ร่างมาตรา 17 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ

[33] ร่างมาตรา 17 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวบผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ

[34] คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ, ‘เอกสารประกอบประชุมเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ....’ <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/290143> สืบค้นเมื่อ 11 เมษายน 2567.

ลักษณะหนึ่ง มิได้เป็นการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาหรือพาดพิงไปในทางอาญา เพียงแต่บทบัญญัติดังกล่าวถูกนำมากำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทุจริตในวงราชการ มิได้อยู่ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังเช่นความผิดทางวินัยลักษณะอื่น ๆ และสำหรับกระบวนการตรวจสอบการมีพฤติการณ์เช่นว่านี้ กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ได้กำหนดให้มีกระบวนการสอบสวนโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. ให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการสินทรัพย์หนี้สินและให้โอกาสในการโต้แย้งต่อสู้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบหรือไม่ ประการใด กับได้มีการกำกับมติของคณะกรรมการไว้ด้วยว่าหากจะวินิจฉัยว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ มติของคณะกรรมการจะต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมดก่อนที่จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 20 เป็นการกำหนดความผิดทางวินัยลักษณะหนึ่งขึ้นเป็นพิเศษแตกต่างไปจากทั้งความผิดวินัยทั่วไปที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐฉบับอื่น (ในแง่เนื้อหาของความผิดวินัย กระบวนการสอบสวนและกระบวนการสั่งลงโทษทางวินัย) และทั้งความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ในแง่เนื้อหาของความผิดวินัย กระบวนการสอบสวนและกระบวนการสั่งลงโทษทางวินัย) กล่าวคือ เป็นความผิดวินัยที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ อยู่ภายใต้การริเริ่มดำเนินการ สอบสวนและสั่งลงโทษไปจากส่วนกลางทั้งกระบวนการนั่นเอง

2. จากที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าร่างของรัฐบาลผู้เสนอร่างกฎหมายไม่ปรากฏกลไกนี้ ผู้เขียนไม่เชื่อว่าบุคคลในรัฐบาลขณะนั้นจะไม่คำนึงถึงเรื่องการร่ำรวยผิดปกติ เพียงบุคคลในรัฐบาลขณะนั้นอาจจะยังมีความไม่แน่ใจในกลไกนี้ในฐานะที่เป็น “เรื่องใหม่” อาจมีประเด็นให้พิจารณาได้ว่าการร่ำรวยผิดปกตินั้นเป็นกรณีทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือเป็นคนละเรื่องกัน เป็นคดีอาญาหรือไม่ สมควรจะกำหนดกลไกให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพอย่างไร จะสอบสวนอย่างไร จะเพียงชี้มูลแล้วส่งกลับไปให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาสอบสวนทางวินัย (ดังกรณีทุจริตประพฤติมิชอบ) หรือจะจัดการเองโดยตรงจากส่วนกลางให้เสร็จสิ้นกระบวนการไปเลย ฯลฯ และร่องรอยของความไม่แน่ใจ ลังเลของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขณะนั้น ก็ปรากฏให้เห็นในตัวบทบัญญัติที่กำหนดลักษณะของความผิดวินัยของการร่ำรวยผิดปกติในสองลักษณะ ประการแรกในร่างของสมาชิกฯ นั้น กำหนดว่า หากผู้ถูกกล่าวหาแสดงไม่ได้ว่าได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นได้กระทำผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต แต่ในตัวบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ” ประการที่สอง ในขั้นตอนของการให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินนั้น ในตัวบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายกำหนดให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ในขณะที่ร่างของสมาชิกฯ ไม่ปรากฏบทบัญญัติเช่นนั้น และไม่นำเรื่องริบทรัพย์ซึ่งเป็นสภาพบังคับในทางกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งน่าจะเป็นเพราะความไม่แน่นอนใจว่ามีความเกี่ยวโยงกับกฎหมายอาญาหรือไม่ อย่างไรนั่นเอง

3. ในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530[35] และได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติกรณีร่ำรวยผิดปกติ ในหลายประการที่สำคัญคือ ประการแรก จากเดิมที่กล่าวถึงเฉพาะพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ การแก้ไขคราวนี้ให้รวมถึงกรณี “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ”[36] ประการที่สอง กำหนดกระบวนการสืบสวนสอบสวนให้เป็นกิจจะลักษณะมากขึ้น อาทิเช่น ให้มีการพิจารณาถึงการมีมูลเพียงพอรับไว้พิจารณาหรือไม่ กำหนดขั้นตอนให้มีการแสดงรายการทรัพย์สินหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา กำหนดให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาและให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง[37] ประการที่สาม หากได้วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยไม่สามารถชี้แจงว่าได้มาโดยชอบ จะถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหานั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ[38] ประการที่สี่ การพิจารณาสั่งลงโทษของนายกรัฐมนตรีมีกรอบกว้างขึ้นว่าอาจสั่งไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก[39]

4. หากจะสรุปจากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เห็นว่า ยังคงยึดถือหรือเป็นไปตามหลักการเดิมกล่าวคือ พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ (รวมถึงการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น) ยังคงเป็นความผิดทางวินัยลักษณะพิเศษที่มีกระบวนการสอบสวนจากหน่วยงานกลาง (ป.ป.ป.) และสั่งลงโทษทางวินัยมาจากส่วนกลาง (นายกรัฐมนตรี) หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ อันต่างไปจากกรณีพฤติการณ์ทุจริตและประพฤติมิชอบลักษณะอื่น ๆ เพียงแต่มีความชัดเจนมากขึ้นโดยกำหนดให้พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติเป็นความผิดฐานกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

5. ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 เมื่อมีการปรับปรุงระบบการป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาพรวมภายหลังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เรื่องราวเกี่ยวกับพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ (เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) ได้ถูกปรับปรุงพัฒนาเพิ่มเติมไปจากกฎหมาย ป.ป.ป. ฉบับปี พ.ศ. 2530 ไปในทิศทางดังต่อไปนี้

---

[35] ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 104 ตอนที่ 215 หน้า 1 (28 ตุลาคม 2530)

อนึ่ง ในการปรับปรุงกฎหมายคราวนี้ ในส่วนของขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ได้มีการกำหนดและขยายขอบเขตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกมาตรการต่าง ๆ ใช้บังคับให้ชัดเจนมากขึ้น กับให้กินความรวมไปถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน และผู้ใหญ่บ้านด้วย.

[36] มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

[37] มาตรา 20 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

[38] มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

[39] มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

ประการแรก ได้มีการอธิบายความหมายของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” กับ “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” ไว้ในบทนิยามของกฎหมายเป็นครั้งแรกและเป็นการกำหนดให้มีความเชื่อมโยงสืบเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาด้วย[40]

ประการที่สอง กำหนดกลไกที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยึดหรืออายัดซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติไว้เป็นการชั่วคราวระหว่างการตรวจสอบเพื่อป้องกันการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินเหล่านั้น[41]

ประการที่สาม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติจากเดิมที่ให้ดำเนินการรายงานให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษ เปลี่ยนเป็นให้แจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อสั่งลงโทษ โดยโทษจะเหลือเพียงให้สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกเท่านั้น ไม่มีกรณีให้ออกตามที่เคยปรากฏในกฎหมาย ปี พ.ศ. 2530

และในประการสุดท้าย ผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติจะถือว่ามี “ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่” คงเพื่อให้สอดคล้องต้องกันกับฐานความผิดในระบบวินัยของข้าราชการ ต่างจากเดิมที่ในปี พ.ศ. 2530 ใช้คำว่า “ความผิดฐานกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” และพฤติการณ์ตามกฎหมายปี พ.ศ. 2542 จะถูกเรียกว่าร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น ไม่มีคำว่า “หรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ”ดังที่เคยปรากฏในกฎหมาย ปี พ.ศ. 2530 แต่ประการใด[42]

จะเห็นว่าการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปี พ.ศ. 2542 มิได้เปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติแต่ประการใด ยังคงให้เป็นความผิดทางวินัยที่ดำเนินการสอบสวนเบ็ดเสร็จมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเดิม เปลี่ยนเพียงผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด กำหนดนิยามความหมายของพฤติการณ์ให้ปรากฏในกฎหมายกำหนดฐานความผิดวินัยเสียใหม่ นอกนั้นยังคงเป็นไปตามหลักการของกลไกที่ใช้มาตั้งแต่เริ่มแรกในกฎหมาย ป.ป.ป.

6. ในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นครั้งที่สอง[43] ในคราวนี้ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติไว้ด้วยว่า หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ถูกลงโทษทางวินัยไปแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่ามีคำสั่งศาลอันเป็นที่สุดให้ยกคำร้องที่อัยการยื่นขอให้ทรัพย์สินของผู้กล่าวหาตกเป็นของแผ่นดิน ให้ผู้บังคับบัญชา

---

[40] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

[41] มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

[42] มาตรา 80 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ของผู้ถูกกล่าวหายกเลิกคำสั่งลงโทษและดำเนินการให้ผู้นั้นได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหานั้น หรือตามมติคณะรัฐมนตรีกรณีไม่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง[44] เป็นที่น่าสนใจว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติท่านหนึ่งได้เคยท้วงติงไว้แต่ในขณะที่ได้พิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วย ป.ป.ป. เมื่อ ปี พ.ศ. 2518 ว่าจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษทางวินัยไปแล้ว หากต่อมาศาลสั่งยกคำร้องของพนักงานอัยการที่ขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเท่ากับว่าไม่เป็นการร่ำรวยผิดปกติ แต่ในตัวกฎหมายกลับไม่มีบทบัญญัติเยียวยาแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกไล่ออกจากราชการไปแล้ว แต่ด้วยความเร่งรีบในการพิจารณาขณะนั้นฝ่ายรัฐบาลขอให้ผ่านกฎหมายไปก่อนและให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาหลังจากนั้นที่จะพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป[45] นั่นหมายความว่าบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังเช่นกรณีนี้ใช้เวลากว่า 40 ปี จึงจะได้รับการบรรจุไว้เป็นกฎหมาย

7. ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ออกมาใช้บังคับแทนกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญโดยเฉพาะการให้ยกเลิกคำนิยามเกี่ยวกับ “มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” แต่ให้ไปอยู่ในนิยามความหมายของคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” แต่ยังคงความเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาเอาไว้[46] และคงต้องกล่าวว่ากลไกอื่น ๆ นอกไปจากนั้นยังคงเป็นไปตามหลักการหรือแนวทางล่าสุดตามที่ปรากฏในกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2542 แทบทั้งสิ้นจะมีต่างไปบ้างก็คงเป็นการปรับปรุงถ้อยคำต่าง ๆ ให้กระชับหรือมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

---

[43] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก หน้า 1 (18 เมษายน 2554).

[44] มาตรา 81/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

[45] มารุต บุนนาค ‘วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.’ (หน้า 443 - 444) <http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv17n3_ 06.pdf.> สืบค้นเมื่อ วันที่ 11 เมษายน 2567.

[46] มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“ร่ำรวยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย.

8. โดยสรุปแล้วกรณีเกี่ยวกับข้าราชการที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินั้น นับแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ระบบกฎหมายไทยในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตถือว่าเป็นพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ ไม่เหมาะไม่ควร โดยกำหนดให้เป็นพฤติกรรมหรือการกระทำที่ผิดวินัยอย่างหนึ่ง และการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวนี้ดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาตั้งแต่แรก และให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยไปเลย โดยไม่ต้องส่งกลับไปให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบวินัยกับพิจารณาสั่งลงโทษดังกรณีการทุจริตและประพฤติมิชอบอื่น ๆ หากจะกล่าวว่าในระบบกฎหมายไทยถือว่าการมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยประเภทหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มของความผิดทางวินัยฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบก็ไม่คงผิดนัก ส่วนประเด็นที่ว่าทำไมยังคงให้การสอบสวนก็ดี การพิจาณาสั่งลงโทษก็ดี ยังคงอยู่ในอำนาจของหน่วยงานกลางนั้น เห็นว่า ผู้พิจารณาออกกฎหมายขณะนั้นคงเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ (ซึ่งเห็นเป็นประจักษ์ชัดในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลไม่เสนอมาแต่ถูกเพิ่มเติมจากร่างของสมาชิกสภาฯ) เป็นเรื่องดำเนินการได้ไม่ง่ายนัก และอาจมีปริมาณเรื่องให้ดำเนินการไม่มากนัก จึงฝากงานนี้ไว้กับหน่วยงานกลางเพื่อรอการคลี่คลายตัวหรือพัฒนาการของแนวคิดและกระบวนงานที่เกี่ยวข้องไปก่อนระยะหนึ่ง และหากพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกรณีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จะพบว่า จวบจนถึงปัจจุบันหลักการสำคัญดังกล่าวนี้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไป คงถูกกำหนดให้เป็นความผิดวินัยฐานหนึ่ง (ทุจริตต่อหน้าที่) สภาพบังคับคงประกอบไปด้วยการไล่ออก (เท่านั้น) และการให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องตกเป็นของแผ่นดิน โดยอำนาจสอบสวนดำเนินการและวินิจฉัยยังคงเป็นอำนาจของหน่วยงานกลาง (ป.ป.ช.) แต่อำนาจในการสั่งลงโทษไล่ออกให้เป็นของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา (ตามที่แก้ไขในปี พ.ศ. 2542)

9. หากจะนับจากวันที่ระบบดังกล่าวนี้เข้ามาสู่ระบบกฎหมายไทยจวบจนถึงเวลา ณ ปัจจุบัน หลักการสำคัญที่ให้พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยเฉพาะสำหรับข้าราชการ ได้ถูกขยายผลนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกือบทุกประเภท มีพัฒนาการจากกฎเกณฑ์ที่ไม่ซับซ้อนไปสู่ความละเอียดของขั้นตอนการดำเนินงาน จากขอบเขตความหมายที่ยังไม่ชัดเจนไปสู่ความกระชับที่ลงตัว มีการสร้างกลไกดำเนินการใหม่ ๆ กับการเสริมอำนาจเพื่อเพิ่มเขี้ยวเล็บให้แก่หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องนี้ (ป.ป.ช.) ตลอดจนการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไปและภาคประชาสังคมทั้งหลาย คงปฏิเสธไม่ได้ว่ากลไกทางกฎหมายกรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นทั้งเครื่องมือในการเฝ้าระวัง สอดส่อง ชี้ช่อง และป้องกัน ปราบปรามการทุจริตทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศที่ไม่อาจขาดไปได้เลยในปัจจุบัน

3. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567

1. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 122 วรรคสาม[47] เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติไว้เป็นการเฉพาะ อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นธรรมในการรักษาดุลยภาพระหว่างการป้องกันและปราบปรามทุจริตที่มีความร้ายแรง เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งได้ระบุเหตุและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลอันเป็นสาระสำคัญดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เป็นมาตรการที่มีลักษณะพิเศษที่ใช้ในการต่อต้านทุจริต เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐาน ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการตามมาตรฐานสากลตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003[48]

ประการที่สอง มาตรา 122 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโครงสร้าง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ความผิดทางวินัยที่จะใช้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติและกำหนดโทษสำหรับความผิดวินัยโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบราชการและความเชื่อมั่นของภาครัฐ

---

[47] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 122 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้นำความในมาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 119 มาตรา 120 และมาตรา 121 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ให้ประธานกรรมการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป โดยให้นำความในมาตรา 80 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัยเพื่อสั่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ฯลฯ

[48] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 7.

อย่างร้ายแรง ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติอยู่ในระบบราชการต่อไป จึงนับเป็นมาตรการหรือกลไกพิเศษของกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพการปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อน ยากต่อการตรวจสอบการกระทำความผิดและการทุจริตที่มักดำเนินการโดยวิธีปกปิด มุ่งตัดวงจร และทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกับสังคมส่วนรวม[49]

ประการที่สาม ในกระบวนการไต่สวนเพื่อวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนตั้งแต่ชั้นการรวบรวมหลักฐานเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก่อนแจ้งข้อกล่าวหา ไปจนถึงกระบวนการไต่สวนก่อนมีคำวินิจฉัย (ตามมาตรา 46 – มาตรา 75) ที่รอบคอบและครอบคลุม โดยที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ มีโอกาสโต้แย้งพยานหลักฐาน กับแสดงพยานหลักฐานของตนเองได้อย่างเต็มที่ตามหลักการฟังความสองฝ่ายเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงกับความจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการเช่นนี้ถูกใช้บังคับกับการไต่สวนและชี้มูลความผิดทุกกรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)[50]

ประการที่สี่ สำหรับกลไกที่กำหนดว่า หากผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ถึงการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นได้ ให้ ป.ป.ช. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติแล้วให้ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นให้อัยการสูงสุดภายใน 30 วัน เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและขอให้ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน จากนั้นวรรคสาม ให้แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ หน่วยงานต้นสังกัดไม่จำเป็นต้องทำการสอบสวนทางวินัยอีก การให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาสั่งลงโทษไล่ออกโดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น เป็นการบัญญัติให้บุคคลต้องรับผลจากการกระทำความผิดของตนในทางวินัย มิให้การลงโทษทางวินัยเกิดความลักลั่น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่การสั่งลงโทษไล่ออกตามกฎหมายบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามปกติ[51]

---

[49] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 8.

[50] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 9.

[51] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 9.

ประการที่ห้า มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับความเป็นธรรมโดยองค์กรตุลาการอีกด้วย กล่าวคือ หากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ยกคำร้องขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน มีบทบัญญัติกำหนดให้ สั่งเพิกถอนคำสั่งโดยเร็ว และให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหานั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และประโยชน์อื่นใดที่พึงได้รับถ้ามิได้ถูกไล่ออกหรือถอดถอน[52]

2. อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากความเห็นส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในคดีเดียวกันนี้ พบว่ามีการให้เหตุผลบางส่วนที่สนับสนุนเพิ่มเติมคำวินิจฉัยกลาง ดังนี้

ประการแรก มาตรา 122 วรรคสาม บัญญัติให้ถือว่าเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติเหตุแห่งความผิดวินัยอย่างร้ายแรงลงโทษออกได้ จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยข้าราชการโดยเฉพาะ หากข้าราชการที่ถูกลงโทษเห็นว่าไม่ถูกต้องย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง[53]

ประการที่สอง มาตรา 122 วรรคสาม เป็นมาตรการหรือกลไกพิเศษของกฎหมายที่เพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตที่ซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบการกระทำความผิดและการทุจริตที่มักดำเนินการโดยวิธีปกปิด โดยมุ่งตัดวงจรและทำลายแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐกับสังคมส่วนรวมโดยสร้างฐานความผิดทางวินัยมาใช้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่กำหนดโทษโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดให้เหมาะสมกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่สามารถชี้แจงที่มาหรือแสดงรายได้อันชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินหรือที่ได้มามีความเกี่ยวพันกับสถานะ ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่อย่างไร เนื่องจากการร่ำรวยผิดปกติมีผลกระทบต่อระบบราชการและความเชื่อมั่นของภาครัฐอย่างร้ายแรง จึงไม่ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติอยู่ในระบบราชการ โดยให้ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการต่อไป[54]

ประการที่สาม โดยเหตุที่การลงโทษทางวินัยที่ไล่ออกจากราชการต้องเป็นกรณีที่ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งการร่ำรวยผิดปกติโดยลำพังที่ไม่มีมูลความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมย่อมไม่เป็นความผิดร้ายแรง ไม่อาจลงโทษไล่ออกผู้นั้นได้ทั้งที่บุคคลนั้นไม่สมควรอยู่ในระบบราชการต่อไปแล้ว มาตรา 122 วรรคสาม ที่ให้ถือว่าการร่ำรวยผิดปกติเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ก็เพื่อให้การกระทำนั้นเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อสั่งลงโทษผู้ที่ร่ำรวยผิดปกตินั้นให้ออกจากราชการต่อไป[55]

---

[52] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 หน้า 10.

[53] ความเห็นส่วนตน นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 3-4.

[54] ความเห็นส่วนตน นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 4.

[55] ความเห็นส่วนตน นายวิรุฬห์ แสงเทียน, หน้าเดียวกัน.

ประการที่สี่ มาตรา 122 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนและได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนเช่นเดียวกัน แม้มาตรา 122 จะกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติในลักษณะของการให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และมาตรา 122 วรรคหก กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีผลผูกพันให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่โดยไม่ต้องสอบสวนอีก เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลักษณะของการกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา เพื่อมิให้การลงโทษทางวินัยเกิดความลักลั่นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ[56]

ประการที่ห้า มาตรา 122 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการ หน้าที่และอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ มิใช่การลงโทษทางวินัยตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหานั้น[57]

ประการที่หก มาตรา 122 วรรคสาม มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่มาของทรัพย์สินว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยสุจริตเท่านั้น จึงเป็นการดำเนินการทางวินัยมิใช่การดำเนินกระบวนการยุติธรรมในทางอาญา การกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสั่งลงโทษไล่ออก โดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่จึงไม่อาจถือว่าเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด และไม่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดโดยยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด[58]

ประการที่เจ็ด การตรากฎหมายให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นพฤติการณ์ที่ต้องห้ามสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐสอดคล้องกับหลักการตามมาตรฐานที่นานาประเทศให้การยอมรับว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริต เป็นกรณีที่ถือเอาว่าการสะสมเพิ่มพูนขึ้นของสินทรัพย์ที่ไม่อาจอธิบายได้นี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริต หลายประเทศถือเอาการร่ำรวยผิดปกติเป็นรูปแบบเบื้องต้นของการทุจริตควบคู่ไปกับการเรียกหรือรับสินบน การยักยอกฉ้อฉลทรัพย์สินของรัฐ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้ประโยชน์อันมิชอบ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ จึงมีทั้งประเทศที่กำหนดให้เป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษทางอาญา หรืออาจเป็นเพียงสภาพบังคับที่มิใช่ทางอาญา หรือสภาพบังคับทางปกครอง

---

[56] ความเห็นส่วนตน นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 6.

[57] ความเห็นส่วนตน นายสุเมธ รอยกุลเจริญ, หน้า 8.

[58] ความเห็นส่วนตน นายสุเมธ รอยกุลเจริญ, หน้าเดียวกัน.

ขึ้นอยู่กับนิตินโยบายของแต่ละประเทศนั้น ๆ สำหรับกรณีระบบกฎหมายไทยเข้าลักษณะเป็นสภาพบังคับที่มิใช่ทางอาญา เทียบได้กับมาตรฐานสากลที่ใช้มาตรการยึดทรัพย์โดยไม่ต้องเชื่อมโยงกับการกระทำผิดอันเป็นที่มาของการได้ทรัพย์สินนั้น และให้ผู้ต้องการเรียกคืนทรัพย์ที่ถูกยึดมีหน้าที่พิสูจน์ถึงการได้มาแห่งทรัพย์สิน หากพิสูจน์ไม่ได้ก็ต้องถูกริบเป็นของแผ่นดิน บางครั้งเรียกว่าการริบทรัพย์ทางแพ่ง ซึ่งก็คือ ไม่เป็นการริบทรัพย์สินที่เป็นบทลงโทษทางอาญา และยังมีสภาพบังคับทางปกครองกับผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ถือว่ากระทำผิดวินัยร้ายแรงในระดับเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งผู้บังคับบัญชาต้องสั่งลงโทษไล่ออก[59]

ประการที่แปด นับแต่กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามทุจริต ฉบับปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้เป็นพฤติกรรมที่เป็นความผิดวินัยลักษณะหนึ่ง และการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวดำเนินการโดยหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามทุจริตมาตั้งแต่แรก และเมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องส่งให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการสอบสวนทางวินัยหรือพิจารณาส่งลงโทษทางวินัยดังในกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบอื่น ๆ เท่ากับถือว่าพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางวินัยประเภทหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มของความผิดทางวินัยฐานทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และจวบจนถึงปัจจุบันหลักการสำคัญดังกล่าวนี้ยังคงไม่เปลี่ยนไป การให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องตกเป็นของแผ่นดิน โดยอำนาจสอบสวนดำเนินการและวินิจฉัยยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและยังคงกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยในระดับเดียวกับการทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมีโทษไล่ออก แต่อำนาจในการสั่งลงโทษไล่ออกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด[60]

ประการที่เก้า การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดวินัยที่มีกฎหมายพิเศษกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย การดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเป็นกิจจะลักษณะและโปร่งใส จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการสอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก และสำหรับการสั่งลงโทษไล่ออกของผู้บังคับบัญชานั้น เป็นการใช้อำนาจเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 27 วรรคห้าและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิใช่การสั่งลงโทษไล่ออกตามกฎหมาย

---

59 ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 4.

60 ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 5-6.

บริหารงานบุคคลของข้าราชการตามปกติ การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกรณีนี้อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครองหรือกลไกการตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ[61]

ประการที่สิบ หากพิจารณานิยามคำว่าร่ำรวยผิดปกติ จะพบว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างชัดเจน ซึ่งมาตรา 117 ให้ผู้ถูกกล่าวหามีหน้าที่จะต้องพิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตนว่ามีที่มาอย่างไร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อย่างไร หากพิสูจน์ไม่ได้ย่อมถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ที่มาตรา 122 วรรคสามให้ถือว่าทุจริตต่อหน้าที่ ก็เป็นเพราะทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติซึ่งสืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ราชการของผู้ถูกกล่าวหาย่อมเป็นประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นลักษณะของการทุจริตในหน้าที่ตามนิยามของกฎหมาย[62]

และประการสุดท้าย กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ มุ่งทำหน้าที่เป็นบทกวาด (catch-all legislation) อันจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่รัฐไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอจะพิสูจน์ถึงการรับสินบน การฉ้อฉลประโยชน์จากรัฐ หรือการกระทำผิดอื่นใดที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง นอกไปจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังสามารถทำหน้าที่ป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ บทลงโทษแก่การกระทำผิดที่เกิดขึ้น อันได้แก่ การเรียกทรัพย์คืน และการลงโทษทางวินัยและทางการเมืองมีผลเป็นบทบัญญัติที่ช่วยเสริมมาตรการในเชิงป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย[63]

3. นอกไปจากความเห็นส่วนตนที่ให้เหตุผลเชิงอรรถาธิบายไปในทางสนับสนุนคำวินิจฉัยกลางแล้ว ยังปรากฏความเห็นส่วนตนที่เป็นความเห็นแย้งในประเด็นมาตรา 122 วรรคสามที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษไล่ออกโดยไม่มีการไต่สวนหรือสอบสวนพิจารณาทางวินัยนั้น ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 วรรคหนึ่ง ดังจะแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

---

61 ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 6.

62 ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 7-8.

63 ความเห็นส่วนตน นายอุดม รัฐอมฤต, หน้า 8.

ประการแรก การไต่สวนในคดีร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นการไต่สวนที่มาของทรัพย์สิน การเคลื่อนไหวทางการเงิน การทำธุรกรรมของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ อันจะนำไปสู่การยื่นคำร้องต่อศาลให้ทรัพย์สินของผู้ร่ำรวยผิดปกติที่ได้มานั้นตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นมาตรการทางแพ่ง ดังนั้น ข้อกล่าวหากรณีการร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นคนละข้อกล่าวหากันกับกรณีของคดีอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่ หากผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ตามสมควรแล้วศาลก็จะไม่สั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะทรัพย์สินที่ว่าร่ำรวยผิดปกตินั้นอาจได้มาทั้งในทางที่ชอบและไม่ชอบรวมอยู่กันได้ ศาลจึงมีอำนาจสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้ก็แต่เฉพาะทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบเท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินการเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการทำให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเป็นการริบทรัพย์ในทางแพ่ง ซึ่งไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษทางอาญาเสียก่อนแต่อย่างใด เพราะเป็นการบังคับเอาแก่ตัวทรัพย์สินโดยมิได้มีการลงโทษผู้เป็นเจ้าของทรัพย์นั้นด้วย จึงเป็นการกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการลงโทษเอาแก่กองทรัพย์สินของผู้ร่ำรวยผิดปกติและตัดโอกาสมิให้ผู้ร่ำรวยผิดปกติได้ใช้ทรัพย์สินที่ได้มาโดยร่ำรวยผิดปกติเท่านั้น กรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นเรื่องเฉพาะเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินตามคำร้องที่ยื่นต่อศาลเพื่อพิจารณาว่าสมควรจะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่ มิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำการทุจริตอันจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่[64]

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาตามหลักนิติธรรมซึ่งมีสถานะเป็นหลักทั่วไป จะพบว่าข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐที่เป็นการกระทำต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้งซึ่งก็คือหลักฟังความสองฝ่ายอันมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามหลักพื้นฐานของความยุติธรรม กล่าวคือ จะไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังบุคคลนั้น หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ หลักการอันเป็นพื้นฐานนี้ใช้ทั้งในการพิจารณาคดีของศาลและในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ส่วนนิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องยึดถือเป็นหลักในการตรวจสอบตามเงื่อนไขของบทนิยามคำว่าร่ำรวยผิดปกตินั้น ไม่ปรากฏองค์ประกอบใดที่กล่าวถึงมูลความผิดฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่เลย การชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติจึงไม่ได้มีการไต่สวนและไม่ปรากฏพฤติการณ์ตามความหมายของบทนิยามคำว่าทุจริตต่อหน้าที่แต่ประการใด[65]

---

[64] ความเห็นส่วนตน นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 5-6.

[65] ความเห็นส่วนตน นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์, หน้า 6-7

ประการที่สาม “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีสถานะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” และบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยนั้น ถือว่าเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและเมื่อพิจารณาเชื่อมโยงกับหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องสิทธิในการชี้แจงหรือโต้แย้ง หรือ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งมีรากฐานมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้ว ย่อมมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ และเป็นหลักประกันการตัดสินที่เป็นธรรม หลักพื้นฐานของความยุติธรรมตามธรรมชาติที่สำคัญยิ่งต่อกรณีนี้ คือ “จะไม่มีบุคคลใดถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังบุคคลนั้น” หรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องได้รับการรับฟังก่อนที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาใด ๆ มนุษย์ไม่สามารถสูญเสียทรัพย์สินหรือเสรีภาพสำหรับการกระทำผิดโดยการตัดสินด้วยกระบวนการพิจารณาใด ๆ เว้นแต่จะได้รับโอกาสที่เป็นธรรมในการต่อสู้คดีของตน

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าวจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญสองประการ คือ การรับฟังหรือการพิจารณาโดยปราศจากอคติใด ๆ และสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมโดยรับฟังคู่พิพาททั้งสองฝ่าย หลักการดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้ทั้งสำหรับการพิจารณาคดีของศาลและกระบวนการในชั้นการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ด้วย ดังนั้น กรณีของบทบัญญัติมาตรา 122 วรรคสามดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการขัดต่อหลัก “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยแล้ว กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาในชั้นไต่สวนก่อนการชี้มูลของคณะกรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติเป็นการใช้สิทธิตามหลักการฟังความสองฝ่ายในเรื่องที่มีการทุจริตต่อหน้าที่แล้ว เพราะการชี้มูลว่าร่ำรวยผิดปกติเป็นการชี้มูลเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินเพื่อเข้าสู่มาตรการทางแพ่งที่จะให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินหรือไม่เท่านั้น แต่ในกรณีของการกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติกระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น ตาม “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” อันเป็นกระบวนการสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งสองกรณีจึงมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่แตกต่างกันในรายละเอียด ผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่จึงต้องมีสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อการใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผล

นอกจากนี้ “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ยังเรียกร้องว่าจะต้องเป็นการรับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่การถือเอากระบวนการไต่สวนเพื่อชี้มูลเรื่องร่ำรวยผิดปกติมาอ้างอิง เพราะกระบวนการลงโทษทางวินัยจะต้องกระทำโดยผู้บังคับบัญชาตามกระบวนการลงโทษทางวินัย และผู้ที่จะต้องรับฟังความสองฝ่ายต้องเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ดังนั้น สิทธิในการได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมโดยรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่สืบเนื่องมาจากหลักยุติธรรมทางธรรมชาติที่ว่า ไม่มีบุคคลใดควรถูกประณามโดยไม่ได้รับฟังพยานหลักฐานหรือการโต้แย้งของบุคคลนั้น จึงสมควรต้องได้รับการยืนยันให้ใช้ในกระบวนการลงโทษ

ทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 122 วรรคสาม จึงไม่อาจลบล้าง “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นความยุติธรรมทางธรรมชาติและเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อหลักการรับฟังความสองฝ่าย ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งยังขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 26 วรรคหนึ่งด้วย[66]

ประการสุดท้าย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรณีร่ำรวยผิดปกติไม่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถขอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทบทวนมติ และไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณากำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิดได้ ตลอดจนไม่ให้สิทธิผู้ซึ่งถูกลงโทษมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรืออุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หมวด 2 การไต่สวน มาตรา 46 ถึงมาตรา 75 และหมวด 4 มาตรา 90 ถึงมาตรา 101[67]

4. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกรณีการร่ำรวยผิดปกติในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567 และความเห็นส่วนตนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยและความเห็นส่วนตนที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการที่จะขอนำเสนอดังนี้

1. ข้อแตกต่างในพื้นฐานความคิดของสองแนวความเห็นที่แสดงให้เห็นข้างต้นก็คือ กระบวนการไต่สวนวินิจฉัยกรณีร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งเดียวที่ใช้สำหรับการส่งสำนวนให้อัยการยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ริบทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน และใช้สำหรับการส่งคำวินิจฉัยให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวลงโทษไล่ออกได้ไปในคราวเดียวกันหรือไม่ กล่าวคือ ฝ่ายที่เป็นความเห็นเสียงข้างมากซึ่งอธิบายว่าบทบัญญัติมาตรา 122 วรรคสาม มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 26 เห็นว่ากระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นเป็นกระบวนการหนึ่งเดียวกัน และเป็นมาตรการพิเศษที่นำไปสู่สภาพบังคับในสองทาง ทางหนึ่งคือการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กับอีกทางหนึ่งคือการลงโทษทางวินัยด้วยการไล่ออกโดยถือว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายที่เป็นความเห็นเสียงข้างน้อยซึ่งอธิบายว่าบทบัญญัติมาตรา 122 วรรคสาม ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 26 เห็นว่า กระบวนการไต่สวนวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเพียงการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องของการร่ำรวยผิดปกติที่มีวัตถุประสงค์โดยตรงต่อทรัพย์สินเท่านั้น มิได้เป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์ให้ลงโทษ

---

[66] ความเห็นส่วนตน นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์, หน้า 8-9 และความเห็นส่วนตน นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 10/2567, หน้า 5.

[67] ความเห็นส่วนตน นายนภดล เทพพิทักษ์, หน้าเดียวกัน.

ทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ถูกสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน หากจะให้มีการลงโทษทางวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่จำต้องมีกระบวนการทางวินัยเพื่อพิจารณาวินิจฉัยลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอีกคราวหนึ่ง เมื่อไม่มีการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายเกี่ยวกับดำเนินการทางวินัยที่มีรากฐานอยู่บนหลักนิติธรรมและหลักฟังความสองฝ่ายอย่างครบถ้วนถูกต้อง ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจสั่งลงทางวินัยได้ บทบัญญัติที่ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2. หากพิจารณาความเป็นมาหรือวิวัฒนาการของบทบัญญัติกรณีการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทยที่มีมาแต่ปี พ.ศ. 2518 นั้น ผู้เขียนเห็นว่าการให้มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวนี้เริ่มจากความต้องการเฉพาะเจาะจงที่จะป้องกันและปราบปรามทุจริตในภาครัฐเป็นสำคัญ โดยที่เห็นว่าการเฝ้าระวังในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติน่าจะเป็นมาตรการหนึ่งที่น่าจะมีประสิทธิภาพทั้งในเชิงป้องกันและปราบปราม เมื่อเป็นเช่นนี้ หากได้ดำเนินการไต่สวน สอบสวนหรือวินิจฉัยแล้ว พบว่ามีสภาวการณ์เช่นนั้นเกิดขึ้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่สภาพบังคับถูกกำหนดให้ไล่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกจากราชการและให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเหตุว่าหากเพียงแต่ให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินในขณะที่ยังคงให้รับราชการอยู่ต่อไปย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยเช่นกันว่าบุคคลในสถานะเช่นว่านี้สมควรหรือเหมาะสมที่จะให้รับราชการอยู่ต่อไปอีกหรือไม่

นอกไปจากนี้ หากพิจารณาข้อแตกต่างในการลำดับของข้อความ (ที่อาจจะดูไม่สำคัญนัก) ของบทกฎหมายฉบับแรกในวันนั้นกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่ามีสาระสำคัญที่น่าจะบ่งบอกนัยสำคัญบางประการเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนสอบสวนบ้างดังจะกล่าวต่อไปนี้

ในบทบัญญัติมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518[68] นั้น วางลำดับความในแต่ละวรรคโดยให้ความสำคัญกับการกำหนดให้การมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดวินัยอย่างชัดเจน โดยในวรรคแรกจะเป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะถูกพิจารณาความผิด กำหนดลักษณะของพฤติการณ์ที่เป็นเป้าหมาย กำหนดผู้มีอำนาจสอบสวน กำหนดวิธีการสอบสวนและกระบวนการดำเนินการ กำหนดลักษณะของความผิดวินัย

---

[68] มาตรา 20 เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวนและให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบให้ถือว่าผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกตินั้นให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม.

กำหนดโทษทางวินัยและผู้มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนในวรรคสองจะกำหนดมติของคณะกรรมการพิจารณาสอบสวนให้ใช้คะแนนเสียงอย่างน้อยสองในสามของกรรมการทั้งหมด จากนั้นจึงจะกล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินการเพื่อให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้สั่งว่าทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยกำกับไว้ด้วยว่าให้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับกระบวนการของศาลในเรื่องดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าจากลำดับของข้อความในบทบัญญัติที่กล่าวข้างต้น กระบวนการสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นการเริ่มที่กระบวนการทางวินัยเป็นสำคัญ มุ่งที่จะเอาบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นสภาพบังคับหลักสำคัญในเรื่องนี้ ขณะที่การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นต้องถือว่าเป็นสภาพบังคับอุปกรณ์ เหมือนกับจะบอกกลาย ๆ ว่า บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องรู้ไว้ว่า การมีทรัพย์สินอย่างร่ำรวยผิดปกติอาจมีความผิดทางวินัยถึงขั้นไล่ออกจากราชการ และยังจะถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอีกด้วย

3. ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2530 ลำดับความในกฎหมายยังคงเหมือนเดิม และดูจะมีความชัดเจนยิ่งขึ้นว่าการสอบสวนวินิจฉัยในเบื้องต้นเป็นเรื่องของความผิดทางวินัย จากนั้นจึงให้ดำเนินการแจ้งพนักงานอัยการเพื่อทำคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและรายงานผลไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อลงโทษต่อไป[69] แต่เมื่อถึงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงเรื่องราวของการร่ำรวยผิดปกติขึ้นโดยจัดเป็นหมวดใหม่โดยใช้ชื่อว่า “หมวด 7 การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน” กฎเกณฑ์ทั้งหลายที่ปรากฏในหมวดนี้ต้องกล่าวว่าทั้งหมดเป็นเรื่องเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐแทบทั้งหมดและน่าจะเป็นต้นแบบแก่การจัดทำร่างกฎหมายในฉบับปัจจุบันด้วย จากการจัดวางจัดลำดับข้อความในกฎหมายฉบับนี้ (และฉบับต่อ ๆ มา) ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่ามุ่งเน้นไปที่การให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นสำคัญ กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ จะมีการวางข้อกำหนดเพื่อดำเนินการต่อไปโดยเริ่มจากการดำเนินการเกี่ยวกับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและตามด้วยการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยต่อไป[70]

อย่างไรก็ดี การสลับสับเปลี่ยนข้อความหรือการลำดับความที่ต่างกันไปจะมีผลประการใดต่อมุมมองที่มีต่อการพิจารณาว่ามีสองกระบวนการหรือเพียงกระบวนการเดียวในการวินิจฉัยกรณีการร่ำรวยผิดปกติหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะมีผลประการใด เพราะเหตุว่าสิ่งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องไต่สวนและวินิจฉัยมีมตินั้นคือสภาพหรือพฤติการณ์ของ

---

[69] โปรดดู มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

[70] โปรดดู มาตรา 80 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และมาตรา 122 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

การร่ำรวยผิดปกติของบุคคลหนึ่ง ๆ จากเดิมที่ลำดับความด้วยการเริ่มจากพิจารณาว่าพฤติการณ์นั้นเป็นความผิดทางวินัย จากนั้นจึงให้มีสภาพบังคับทางวินัยและให้มีสภาพบังคับกับตัวทรัพย์สินตามมา จนมาถึงปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับสภาพบังคับกับตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญด้วยการยกขึ้นเป็นหมวดและกำหนดให้แจ้งผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย ก็มิได้หมายความว่าจะให้มีการแยกการดำเนินการออกเป็นสองกระบวนการ กล่าวคือ เมื่อได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติแล้วย่อมก่อให้เกิดสภาพบังคับในสองเรื่องแก่พฤติการณ์นั้น ๆ คือ มีการผิดวินัยเกิดขึ้นกับการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การที่จำต้องส่งให้อัยการดำเนินการร้องขอต่อศาลนั้น สืบเนื่องจากเป็นการกระทำต่อทรัพย์สินของบุคคลที่จำต้องใช้อำนาจศาลเข้ามาดำเนินการซึ่งก็เป็นกระบวนการที่ดำเนินการมาตั้งแต่แรกเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ผู้เขียนจึงเห็นว่ากระบวนการไต่สวนหรือสอบสวนกรณีการร่ำรวยผิดปกตินั้น ไม่จำต้องแยกออกเป็นกระบวนการพิจารณาต่อตัวทรัพย์เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และกระบวนการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาอีก กระบวนการพิจารณากรณีร่ำรวยผิดปกติเป็นกระบวนการเดียวกันที่ก่อให้เกิดสภาพบังคับในสองทางทั้งต่อตัวทรัพย์และตัวผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกตินั้นเอง

4. หากจะมีข้อห่วงกังวลว่ากระบวนการไต่สวนหรือสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงจะไม่ได้ให้ความคุ้มครอง ไม่ได้ให้ความเป็นธรรมอย่างพอเพียงแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา คงต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกลไกหรือกระบวนการตามกฎหมายปัจจุบันนั้น อาจแสดงให้เห็นโดยสรุปได้ดังนี้

4.1 ในชั้นการแจ้งข้อกล่าวหา กำหนดให้มีการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาโดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร[71] เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อกล่าวหาโดยจะต้องให้ทั้งข้อเท็จจริงและต้องทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดีแล้ว กับกำหนดระยะเวลาให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงได้[72] ในการแจ้งข้อกล่าวหาก็จะต้องมอบบันทึกสรุปสาระสำคัญข้อเท็จจริงที่มีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย[73] นอกไปจากนี้ ในกรณีข้อกล่าวหาว่ากรณีร่ำรวยผิดปกติ นอกไปจากลักษณะการแจ้งทั่วไปแล้ว จะต้องมีการแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอีกด้วย[74]

---

71 มาตรา 70 วรรคสาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

72 มาตรา 70 วรรคแรก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

73 มาตรา 72 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

74 มาตรา 70 วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

อย่างไรก็ดี หากผู้ถูกกล่าวหามีหลักฐานว่าตนไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงได้ แม้จะมีการไต่สวนที่ได้กระทำไปก่อนแล้วก็ตาม[75]

4.2 ในขั้นตอนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำนั้น ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้อีกด้วย[76]

4.3 ในการรับฟังพยานหลักฐานนั้น มีข้อกำหนดว่า การไต่สวนต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา และจะปฏิเสธไม่รับพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหานำส่งด้วยเหตุล่วงเลยเวลาหรือผิดขั้นตอนไม่ได้ เว้นเสียแต่จะนำส่งภายหลังคณะกรรมการมีมติชี้มูลความผิดไปแล้ว หรือเป็นกรณีผู้ถูกกล่าวหาจงใจประวิงเวลาหรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต[77]

4.4 มีกลไกที่จะควบคุมและกวดขันให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานให้เสร็จในเวลาที่กฎหมายกำหนด[78]

4.5 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งไต่สวนเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร[79]

4.6 ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิที่จะคัดค้านกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน ผู้ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย ไม่ให้เข้าร่วมดำเนินการไต่สวน พิจารณาหรือวินิจฉัยคดี หากบุคคลดังกล่าวข้างต้นเคยรู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวน หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้กล่าวหา ฯลฯ[80]

4.7 มีข้อกำหนดกรอบอันต้องปฏิบัติทั่วไปในการไต่สวนไว้ด้วยว่า จะต้องไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และไม่กระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำในเรื่องที่ไต่สวน[81]

4.8 มีการกำหนดเวลาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมพิจารณาสำนวนการไต่สวนเพื่อมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวน[82]

---

[75] มาตรา 71 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[76] มาตรา 73 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[77] มาตรา 46 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[78] มาตรา 47 และมาตรา 48 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[79] มาตรา 52 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[80] มาตรา 56 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[81] มาตรา 67 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[82] มาตรา 75 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

ดังนั้น จากกลไกที่กำหนดเกี่ยวกับการไต่สวนดังที่กล่าวมาข้างต้น น่าจะถือได้ว่าเป็นกระบวนการไต่สวนที่มีหลักประกันให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ตามสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความพยายามที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจในข้อกล่าวหาซึ่งได้มีการมอบบันทึกสรุปสาระสำคัญของข้อกล่าวหากับพยานหลักฐานเบื้องต้น น่าจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาทำความเข้าใจได้ในลักษณะเนื้อหาของข้อกล่าวหา กับทั้งเข้าใจได้ชัดเจนว่าจะชี้แจงข้อกล่าวหาอย่างไร จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงใดอย่างไรเพื่อแก้ข้อกล่าวหาที่มีแก่ตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมากผิดปกติว่ามีที่มาอย่างไร และไม่เกี่ยวข้องหรือสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างไร อันเป็นประเด็นสำคัญ มิใช่จะไปแก้ข้อกล่าวหาว่าทุจริตหรือไม่ทุจริตในหน้าที่อย่างไร

5. อย่างไรก็ดี หากลองพิจารณาถึงฉากทัศน์ที่อาจเกิดขึ้นหากยึดถือตามแนวความเห็นของฝ่ายข้างน้อย โดยให้มีการพิจารณาความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติแยกเป็นอีกกระบวนการหนึ่ง ดังนี้

5.1 กระบวนการพิจารณาทางวินัยที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไต่สวนและวินิจฉัยเสร็จสิ้นพร้อมที่จะส่งสำนวนพร้อมเอกสารทั้งปวงให้แก่ทางอัยการยื่นคำร้องต่อศาลตามขั้นตอนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยความเชื่อมโยงระหว่างกระบวนการก่อนนั้นกับกระบวนการทางวินัยอาจทำได้หลายกรณีด้วยกัน ทางหนึ่งคือให้ส่งเอกสารชนิดเดียวแบบเดียวกับที่ส่งให้ทางอัยการแก่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กระบวนการทางวินัยเป็นไปได้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะต้องยอมรับว่าโดยทั่วไปแล้ว ทางสำนักงาน ป.ป.ช. ย่อมมีทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการไต่สวนสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติมากกว่าเมื่อเทียบกับกรรมการสอบสวนที่ผู้บังคับบัญชาจะแต่งตั้งขึ้นมา อีกทางหนึ่งคือให้ส่งเอกสารในลักษณะเดียวกับทางแรกที่กล่าวมานี้ และให้กำหนดไปด้วยว่าให้ถือเป็นสำนวนหลักแต่ไม่ตัดสิทธิ์กรรมการสอบสวนที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม อีกทางหนึ่งคือให้ฝ่ายผู้บังคับบัญชาเป็นฝ่ายริเริ่มสอบสวนใหม่จากจุดเริ่มต้น อันจะเป็นการยืนยันหลักฟังความสองฝ่ายอย่างแท้จริงที่จะให้กรรมการสอบสวนเป็นผู้รับฟังข้อกล่าวหา ข้อโต้เถียงชี้แจง รับฟังคำพยานจากทั้งสองฝ่ายด้วยตนเอง ซึ่งแน่นอนว่าย่อมจะกินเวลาและเปลืองทรัพยากรทั้งหลายไปไม่น้อย

5.2 ในระหว่างที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ หากศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้มีคำสั่งออกมาทางใดทางหนึ่ง จะมีผลประการใดต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้รอบคอบด้วยว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร และยิ่งหากมีการอุทธรณ์คำพิพากษา จะวางแนวทางดำเนินการเช่นไร อาทิเช่น หากศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องยึดตามความเห็นของศาล หรือหาก

มีวัตถุประสงค์การดำเนินคดีต่างกัน ก็ต้องสอบสวนต่อเพื่อค้นหาเจตนาในการทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อพิสูจน์ข้อความจริงทางวินัยให้กระจ่าง เป็นต้น นั่นหมายความว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว ก็ยังมีโอกาสที่จะได้รับการวินิจฉัยว่าไม่ผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ ยังคงรับราชการต่อไปได้ เว้นแต่อาจถูกสั่งให้ออกเพราะมีมลทินมัวหมองก็เป็นไปได้เช่นกัน

5.3 เมื่อได้มอบหมายให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยพิจารณาความผิดทางวินัยแล้ว ย่อมหมายความว่า การตัดสินใจจะลงโทษหรือไม่ประการใดจะเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ถูกผูกมัดกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และโดยที่บทบัญญัติในกฎหมายปัจจุบันให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งหากมิได้มีพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอแล้ว โอกาสที่คณะกรรมการสอบสวนจะวินิจฉัยว่าเป็นการทุจริตต่อหน้าที่เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกก็จะมีไม่มากนัก

5.4 ข้อเท็จจริงตามสภาพแวดล้อมของกระบวนการพิจารณาวินัยโดยหน่วยงานก็เป็นสิ่งที่พึงพิจารณาด้วยเช่นกัน เริ่มต้นจากความยากของการทาบทามบุคคลที่จะยอมรับเข้าทำหน้าที่เป็นกรรมการสอบสวน อิทธิพลของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ถูกกล่าวหา ความน่าจะเป็นของความไม่เป็นกลางของกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาที่อาจเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการสอบสวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาพยานหลักฐานและอำนาจในการเรียกพยานเอกสารจากแหล่งต่าง ๆ และท้ายที่สุดความยาวนานในการสอบสวนอาจส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนตัวกรรมการสอบสวนหรือส่งผลให้เกิดการหยุดชะงักของการดำเนินงานได้เช่นกัน

6. หากมองในภาพรวม กรณีของการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางวินัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต อันได้แก่ การทุจริตต่อหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกตินั้น เห็นว่าเป็นความผิดวินัยที่มีกฎหมายพิเศษกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเป็นกิจจะลักษณะและโปร่งใส จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการสอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก นอกไปจากนี้ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่พอใจก็อาจอุทธรณ์ในระบบวินัยตามกลไกบริหารบุคคล หรือฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีทุจริตต่อหน้าที่ หรือกรณีการร่ำรวยผิดปกติ หน่วยงานต้นสังกัดก็น่าจะไม่มีอำนาจสอบสวนวินัยใหม่เช่นเดียวกัน และในกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานกลางก็จะต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรมให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถูกกล่าวหา และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสต่อสู้เชิงคดีได้อย่างเต็มที่ รวมถึงต้องคำนึงถึงระยะเวลาดำเนินการที่ไม่ควรจะยาวนานจนเกินสมควรแก่เหตุด้วยเช่นกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีการร่ำรวยผิดปกติโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติในเรื่องการร่ำรวยผิดปกติมีลักษณะเป็นความผิดทางวินัยประเภทย่อยในกลุ่มของความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับ

การทุจริต ซึ่งกำหนดไว้แต่แรกเริ่มเดิมทีให้มีโทษทางวินัยในระดับไล่ออกซึ่งคงเป็นข้อพิจารณาทางนโยบายที่เล็งเห็นความร้ายแรงของพฤติการณ์เช่นว่านี้และยังได้กำหนดให้เป็นอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออกเป็นของนายกรัฐมนตรีเท่านั้นมาแต่แรกเช่นกัน และหากได้พิจารณาถึงนิยามความหมายของการมีพฤติการณ์ “ร่ำรวยผิดปกติ” ตามกฎหมายปัจจุบันที่กำหนดไว้ว่า

> *การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย*[83]

จะพบว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะมีความเชื่อมโยงกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาอย่างชัดเจน ซึ่งในการแก้ข้อกล่าวหานั้น ผู้ถูกกล่าวหามีหน้าที่จะต้องพิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตน[84] กล่าวคือ เพื่อที่จะไม่เป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาต้องพิสูจน์หรือแสดงให้ได้ว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมามีที่มาอย่างไร ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่อย่างไร หากผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้ทรัพย์สินเหล่านั้นมาด้วยเหตุประการใด หรือมีแหล่งที่มาของทรัพย์สินอันอ้างอิงโดยสมเหตุสมผล ย่อมถือว่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมาผิดปกติเป็นทรัพย์สินที่ได้มาสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น การที่มาตรา 122 บัญญัติว่า “...โดยให้ถือว่ากระทำทุจริตต่อหน้าที่....” ย่อมเป็นกรณีที่สมเหตุสมผลสอดคล้องต้องกัน เพราะทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติที่สืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่การงานของผู้ถูกกล่าวหา ย่อมเป็นประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบสำหรับตัวผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นลักษณะของการทุจริตในหน้าที่ตามนิยามของกฎหมายนั่นเอง[85]

7. ผู้เขียนมีข้อสังเกตประการสุดท้ายที่อยากจะกล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ การกำหนดฐานความผิดทางวินัยสำหรับกรณีการร่ำรวยผิดปกติ ประเด็นดังกล่าวนี้กล่าวได้ว่ามีปัญหาในการดำเนินการยกร่างมาตั้งแต่กฎหมายฉบับแรกใน ปี พ.ศ. 2518 ผู้เขียนเชื่อว่าสภาพการณ์ทั้งในระดับสากลและภายในประเทศเราขณะนั้น ต้องนับว่ากรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นเรื่องใหม่ ยังไม่มีใครที่จะกล้าออกมายืนยัน

---

[83] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[84] มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

[85] มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น.

ได้แน่ชัดว่าควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ความผิดทางวินัย หรือปล่อยให้ใช้กลไกทางแพ่งต่อทรัพย์สินเท่านั้น แม้แต่รัฐบาลของประเทศไทยขณะนั้นยังลังเลไม่กล้านำเสนอใส่ไว้ในร่างกฎหมาย แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยุคนั้นได้นำเสนอร่างและมีการเสนอกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัย ฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต[86] ท้ายที่สุดเมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายความผิดกรณีการร่ำรวยผิดปกติถูกกำหนดให้เป็นฐานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ความผิดทางวินัยกรณีการร่ำรวยผิดปกติถูกแก้ไขให้เป็นฐานกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ[87] และในปี พ.ศ. 2542 ฐานความผิดได้ถูกแก้ไขเป็นฐานทุจริตต่อหน้าที่[88] ซึ่งยังคงถูกใช้มาจนถึงบทบัญญัติในกฎหมายฉบับปัจจุบัน

ความเป็นมาของการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้น่าจะเป็นความพยายามที่จะหาฐานความผิดวินัยที่มีความสอดคล้องกับโทษที่จะให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการลงโทษเมื่อได้มีการเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจลงโทษจากนายกรัฐมนตรีมาเป็นผู้บังคับบัญชา และการขยายผลโดยนำกรณีการร่ำรวยผิดปกติไปใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในวงกว้างมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี ผลจากการจัดลำดับข้อความ หมวดหมู่ โดยเน้นไปที่ผลของการสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นหลักและให้ดำเนินการทางวินัยเป็นสภาพบังคับอุปกรณ์ที่ตามมาโดยไม่ตั้งใจ จึงอาจจะส่งผลให้เกิดแนวคิดแยกกระบวนการพิจารณากรณีการร่ำรวยผิดปกติออกเป็นการดำเนินการต่อตัวทรัพย์สินและการดำเนินการต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และเมื่อความผิดทางวินัยถูกเลือกใช้โดยคำนึงถึงฐานความผิดทางวินัยที่มีความรุนแรงสอดคล้องกับระดับโทษที่จะใช้สั่งลงโทษ จึงเกิดคำถามว่าได้มีการพิจารณาตามฐานความผิดทางวินัยหรือไม่ และเป็นไปอย่างครบถ้วนหรือไม่นั่นเอง

ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการพิจารณากรณีการร่ำรวยผิดปกตินี้สมควรที่จะแก้ไขปรับปรุงถ้อยคำให้สอดคล้องกับหลักการที่ยึดถือมาแต่เดิมคือ

7.1 ยึดในหลักการว่าการพิจารณาพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกตินี้มีเพียงกระบวนการเดียวการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง ข้อสรุป อันนำไปสู่การวินิจฉัยมีมตินั้น หากเป็นกรณีมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ จะส่งผลให้เกิดสภาพบังคับในสองลักษณะคือ การลงโทษทางวินัยกับการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

86 โปรดดู เชิงอรรถที่ 4 ในบทความนี้ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นการเลือกนำเสนอทางสายกลางดีกว่าที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาที่อาจจะรุนแรงหรือสุดขั้วเกินไปสำหรับแนวคิดใหม่ ๆ.

87 มาตรา 21 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

88 มาตรา 80 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

7.2 กำหนดฐานความผิดทางวินัยกรณีร่ำรวยผิดปกติขึ้นใหม่โดยไม่อ้างอิงกับฐานความผิดทางวินัยที่มีอยู่ อาจกำหนดให้เป็นความผิดวินัยฐานร่ำรวยผิดปกติก็อาจเพียงพอ และเพื่อความกระจ่างชัดในเรื่องนี้ก็สมควรที่จะระบุลงไปให้ชัดเช่นกันว่าการวินิจฉัยมีมติของคณะกรรมการถือเป็นการดำเนินการสอบสวนทางวินัยที่ยุติสำหรับความผิดนี้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องทำการสอบสวนใหม่อีกต่อไป

7.3 ประเด็นที่ค่อนข้างยากและจะต้องเลือกนั้นก็คือ จะยังคงให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้สั่งลงโทษหรือไม่ จากการขยายผลที่นำกรณีการร่ำรวยผิดปกติไปใช้ควบคุมวินัยกับเจ้าหน้าที่หลากหลายประเภท การนำความผิดวินัยฐานนี้ไปบรรจุไว้ในกฎหมายบริหารบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนก็อาจจะเป็นความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ควรจะต้องใช้ฐานความผิดที่กำหนดขึ้นใหม่และกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยร้ายแรงที่ชัดเจน นอกไปจากนี้ คงต้องกำหนดช่องทางการอุทธรณ์เยียวยาให้ชัดเจนไม่ปล่อยให้เกิดการตีความให้แตกต่างกันไป

บทสรุป

จากการศึกษาสำรวจข้อมูลในงานชิ้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีรากฐานมาจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐฉบับ พ.ศ. 2518 นั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดความผิดวินัยกรณีพิเศษ อันเป็นความผิดทางวินัยประเภทย่อยในกลุ่มของความผิดทางวินัยที่เกี่ยวกับการทุจริตขึ้นมา มีการกำหนดกระบวนการสอบสวน การวินิจฉัย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มีการมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอำนาจดำเนินการแบบครอบคลุม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอย่างเป็นกิจจะลักษณะและโปร่งใส

จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องทำการสอบสวนทางวินัยให้ซ้ำซ้อนไปอีก และเมื่อหน่วยงานเฉพาะทางนี้ได้ดำเนินการไต่สวนค้นหาข้อความจริงจนมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติแล้ว ก็จะก่อให้เกิดสภาพบังคับที่สำคัญสองประการคือการลงโทษทางวินัยและการให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติที่ไม่อาจอธิบายได้นั้นตกเป็นของแผ่นดินตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขในกฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยเน้นหรือจัดลำดับให้การให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินมาก่อนสภาพบังคับทางวินัยให้ออกจากราชการ น่าจะมีส่วนทำให้เกิดความเข้าใจไปได้ว่าสภาพบังคับทั้งสองประการข้างต้นจะต้องมีกระบวนการแยกจากกัน อย่างไรก็ดี เพื่อให้มีความชัดเจนในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้เสนอให้มีการทำความเข้าใจในหลักการสำคัญที่ยึดถือแต่เดิมคือ เป็นกระบวนการเดียวแต่ก่อให้เกิดสภาพบังคับ

สองทาง ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มฐานความผิดวินัยสำหรับกรณีการร่ำรวยผิดปกติขึ้นใหม่ให้บรรจุไว้ในกฎหมายบริหารงานบุคคลภาครัฐทุกฉบับโดยไม่อ้างอิงกับความผิดทางวินัยที่มีอยู่

อย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงไว้แต่ต้นว่ากรณีการร่ำรวยผิดปกติเป็นความรับรู้ ตระหนักรู้ในเชิงของการทุจริตในสังคมไทยมาเป็นเวลาช้านาน ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการร่ำรวยผิดปกติมีความเป็นรูปธรรมให้สังเกตได้ง่ายกว่าการทุจริตประเภทหรือชนิดอื่น อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความร่ำรวยมั่งคั่ง หรือการมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ผู้ที่มีประสบการณ์เช่นนั้นอดไม่ได้ที่จะแสดงออกมาในหลากหลายรูปแบบ และหากบุคคลผู้มีประสบการณ์เช่นนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใดประเภทหนึ่ง ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะถูกสงสัยจากผู้คนรอบข้าง หรือจากผู้พบเห็นอื่น ๆ ได้ว่าความร่ำรวยเช่นนั้นสอดคล้องหรือเป็นไปได้กับสถานะ สภาวะการดำรงชีพกับรายได้ของการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือไม่ การมีกลไกกรณีการร่ำรวยผิดปกติจึงเป็นประโยชน์ที่ช่วยให้ผู้คนในสังคมเป็นหูเป็นตาช่วยกันขจัดปัดเป่าการทุจริตให้ลดน้อยถอยลงไป แต่หากกลไกเฝ้าระวังได้ถูกสร้างขึ้นแต่เมื่อถึงขั้นดำเนินการกลับปรากฏว่ากลไกนั้นไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่อาจทำให้สังคมได้รับรู้ว่าการลงโทษการขจัดปัดเป่าการทุจริตทำงานได้จริงหรือไม่ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่ำรวยผิดปกติยังคงลอยนวลอยู่กันไปทั่วแล้ว นอกจากจะเป็นการผลักให้ผู้คนในสังคมเพิกเฉยไม่สอดส่องไม่คอยเฝ้าระวังกันจนค่อย ๆ สลายหายไปเท่านั้น แต่จะยังส่งผลแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้เฝ้าจะแสวงประโยชน์ในอำนาจหน้าที่กระทำการทุจริตต่อไป ในทำนองที่ว่าหากฝ่าไฟแดงแล้วไม่มีใครจับ ไฟแดงย่อมหมดสภาพบังคับไปในตัวเอง ผู้เขียนหวังว่ากลไกหรือมาตรการดำเนินการกรณีการร่ำรวยผิดปกติคงจะไม่กลายสภาพเป็นเสมือนไฟแดงตามสี่แยกในท้องถนนทุกวันนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและรายงาน

คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ. *เอกสารประกอบประชุมเรื่องร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. .... .* https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/290143

มารุต บุนนาค. *วิจารณ์กฎหมาย ป.ป.ป.* http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv17n3 _ 06.pdf.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก หน้า 1 (18 เมษายน 2554).

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 92 ตอนที่ 52 หน้า 1 (3 มีนาคม 2518).

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 104 ตอนที่ 215 หน้า 1 (28 ตุลาคม 2530).

คำพิพากษา/คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2567

ภาษาต่างประเทศ

หนังสือ

Lindy Muzila, Michelle Morales, Marianne Mathias and Tammar Berger. (2012). *On the Take: Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption.* Washington DC: World Bank.

บทความ

Andrew Dornbierer. (2021). *Illicit Enrichment: A guide to laws targeting unexplained wealth.* illicitenrichment.baselgovernance.org

เอกสารอื่น ๆ

The United Nations Convention Against Corruption 2010.