

๖๐๓ ๓/๒๐๓

๒๑ ๖๐

๒๕.๒๕๖

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ✓

รหัสเรื่อง : ส๒๔๖๙๒

รับที่ : ๕๙๗๔๖/๖๐

วันที่ : ๒๑ ก.ค. ๖๐ เวลา : ๑๓:๔๘

ที่ ปท ๐๐๓๐.๑/ ๕๙

ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๙

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง

เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐

เรื่อง การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความในคดีทุจริต

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๒/๑๑๔
ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (ศอตช.) ขอเสนอเรื่องการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความในคดีทุจริตมาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ รอนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรมได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินเชิงยุทธศาสตร์ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ มอบหมายรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ร่วมกับศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความในประเด็นเกี่ยวกับการนับอายุความของคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริต

๑.๒ ศอตช. โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะฝ่ายเลขานุการ ศอตช. ได้จัดประชุมหารือเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความของคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริต ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ผลการพิจารณา ร่วมกันมีความเห็นดังนี้

(๑) การนับอายุความในคดีอาญาตามกฎหมายไทย ตามมาตรา ๙๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้อายุความในคดีอาญาเริ่มนับแต่วันกระทำความผิด โดยถือหลักความชัดเจนแน่นอนในการนับอายุความคดีอาญา ส่วนการนับอายุความในคดีอาญาตามกฎหมายต่างประเทศ เช่น ในประเทศเยอรมนี มาตรา ๓๘๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมนี กำหนดให้เริ่มนับแต่วันกระทำความผิดได้สิ้นสุดลง หรือเริ่มนับแต่

/ วันที่ ...

วันที่ได้กระทำความผิดประกอบความผิด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญากรรม พ.ศ. ๒๕๕๙ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล มิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ซึ่งถือเป็นการขยายอายุความสำหรับคดีทุจริตแล้ว

(๒) การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการนับอายุความในคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริตมีข้อดี คือ ทำให้ความผิดอาญาในคดีทุจริตที่ขาดอายุความไปแล้ว หากปรากฏหลักฐานในภายหลังสามารถดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ แต่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความชัดเจนแน่นอน และไม่อาจทราบแน่ชัดว่าพยานหลักฐานเพียงใดถือว่าการพบพยานหลักฐานการทุจริตและอายุความนับแต่เมื่อใด ส่งผลให้ระยะเวลายืดนานออกไปเสมือนไม่มีอายุความ ส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาพยานหลักฐานมาโต้แย้งแสดงความบริสุทธิ์ได้ยากขึ้น ทั้งยังมีแนวทางการแก้ไขวิธีอื่นที่เป็นไปได้หรือเหมาะสมกว่า เช่น การแก้ไขอายุความคดีทุจริตให้ยาวขึ้นเป็น ๓๐ ปี นับแต่กระทำความผิด ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญากำลังศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขเรื่องดังกล่าว

(๓) อย่างไรก็ตาม หากจะแก้ไขกฎหมายให้อายุความคดีทุจริตเริ่มนับตั้งแต่วันที่พบพยานหลักฐาน ควรจะกำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนคดีปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอรับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง และการนับอายุความคดีอาญายังคงเป็นไปตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไป แต่กำหนดให้มีข้อยกเว้นเฉพาะคดีทุจริตบางมาตรา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๘ มาตรา ๑๔๙ หรือมาตรา ๑๕๗ ที่สามารถเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนคดีปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอรับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง และควรกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑ หรือ ๒ ปี นับแต่วันที่ปรากฏหลักฐานการทุจริต

(๔) การพิจารณากำหนดให้อายุความในคดีทุจริตนับตั้งแต่วันที่ปรากฏหลักฐานการทุจริตเป็นการกำหนดให้อายุความคดีทุจริตยืดออกไป เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นต้น และเห็นควรมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาศึกษาต่อไป

๑.๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ รับทราบรายงานความคืบหน้าในการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความไว้ขึ้นหนึ่งก่อนตามที่ สอดช. เสนอ

๑.๔ คอตซ. ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไข ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอายุความคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริต โดยให้รายงานผลการดำเนินงานไปยังรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) และแจ้งรายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ ในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมายัง คอตซ.

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คอตซ. โดยสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะฝ่ายเลขานุการ คอตซ. ได้รับรายงานผลการศึกษา ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอายุความคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริต จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นสมควรรายงานผลการศึกษากลับให้คณะรัฐมนตรีทราบ

๓. สารสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาศึกษากรณีการดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความในคดีทุจริตร่วมกับ คอตซ. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงาน อัยการสูงสุด และกรมบัญชีกลางแล้วมีความเห็นร่วมกันว่า จากการศึกษาหลักกฎหมายไทยและกฎหมาย ต่างประเทศเกี่ยวกับอายุความในคดีทุจริต ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศเนเธอร์แลนด์ ทุกประเทศได้กำหนดให้เริ่มนับอายุความนับแต่วันกระทำความผิดตามหลักความชัดเจนแน่นอนในการนับอายุ ความในคดีอาญา ข้อเสนอให้แก้ไขกฎหมายเพื่อเริ่มนับอายุความนับแต่วันปรากฏหลักฐานการทุจริต จึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกระทบต่อสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเกินสมควร นอกจากนี้ มาตรา ๗๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๖๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้บัญญัติห้ามมิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่าง การพิจารณาคดีของศาลรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ซึ่งสอดคล้องกับข้อ ๒๙ แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ที่ให้หยุดนับอายุความ (suspension of the statute of limitations) ในระหว่างที่ผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานกระทำความทุจริตตามอนุสัญญาฯ ได้หลบหนีกระบวนการยุติธรรม ประกอบกับในขณะนี้ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาที่แต่งตั้งขึ้นตาม มติคณะรัฐมนตรีอยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีหลักการขยายกำหนดอายุความในการฟ้องร้องความผิด ฐานกระทำทุจริตบางฐานความผิดเป็น ๓๐ ปี ดังนั้น จึงเห็นควรยุติการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับอายุความคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริต อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณา ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาอยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขประมวลกฎหมาย อาญาเพื่อขยายอายุความคดีทุจริตให้ยาวขึ้น จึงเห็นสมควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบผลการศึกษาและ ส่งผลการศึกษาให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญารับไปประกอบการพิจารณาต่อไป

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

ศอตช. พิจารณาแล้วเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอายุความในประเด็นเกี่ยวกับการนับอายุความของคดีทุจริตตั้งแต่เมื่อปรากฏหลักฐานการทุจริตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามข้อ ๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุพจน์ ดันยวรรธนะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ประธานกรรมการอำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการ ศอตช.

สำนักงาน ป.ป.ท.

โทร./โทรสาร ๐ ๒๕๐๒ ๖๖๗๐ ต่อ ๑๙๒๑, ๑๙๒๒