

6

ปัญหาการคว่ำเป็นคดีแห่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย

นายสมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์

สถาบันวิจัยประชากร

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของกรรณิการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

ISBN 974-568-220-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 178414

PROBLEM OF CIVIL LITIGATION OF THE PUBLIC

PROSECUTOR IN THAILAND

MR. SOMJATE ANNUAYSAWASDI

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements

for the degree of Master of Laws

Department of law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974-568-220-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์

โดย

ภาควิชา

อาจารย์ที่ปรึกษา

ปัญหาการควาเนนคคิแห่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย

นายสมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์

นิติศาสตร์

อาจารย์ กุลพล พลวัน

อาจารย์ ช่างวิทย์ ยอดมณี

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร ปริญญาโท

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวโกล)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เท็ชรศิริ)

.....กรรมการ
(อาจารย์ สุประดิษฐ์ หุตะสิงห์)

.....กรรมการ
(อาจารย์ กุลพล พลวัน)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ช่างวิทย์ ยอดมณี)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการคำเป็นคดีแพ่ง ของพนักงานอัยการในประเทศไทย
ชื่อนิสิต	นายสมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ กุลพล พลวัน อาจารย์ ชาญวิทย์ ยอดมณี
ภาควิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2529

บทคัดย่อ

การคำเป็นคดีแพ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย ที่ต้องรับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสังคม ควบคู่ไปกับการคำเป็นคดีอาญา เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

การคำเป็นคดีแพ่งของพนักงานอัยการ มีขอบเขตกว้างขวางพอสมควร ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่ทั่วไป ซึ่งในคดีแพ่งที่พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินการใหม่ในปีหนึ่งๆ มีจำนวนทุนทรัพย์น้อยร้อยล้านบาท และเกี่ยวพันกับการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้องอีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อปรากฏว่า การคำเป็นคดีแพ่งของพนักงานอัยการ ต้องประสบปัญหาต่างๆ มากพอสมควร ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจาก ข้อกำหนดในกฎหมาย กฎเกณฑ์ภายในหน่วยงานของอัยการเอง รวมทั้งตลอดถึงกฎเกณฑ์ทางด้านการบริหาร ที่ส่งผลถึงการทำงานของพนักงานอัยการ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ มีผลทำให้หลักการในการทำงานของพนักงานอัยการแปรเปลี่ยนไปจากที่ควรจะเป็น ถ้าหากปัญหาดังกล่าวนี้ได้รับการแก้ไขแล้ว ประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานอัยการจะดีขึ้น และประชาชนจะได้รับความคุ้มครองในทางความเป็นธรรมมากขึ้นด้วย แต่ในทำนองกลับกันถ้าปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไข พนักงานอัยการก็ต้องทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับเครื่องจักร หรือมีฉะนั้น หน้าที่ที่ควรปฏิบัติมิได้ปฏิบัติ การที่จะอำนวยความยุติธรรม หรือรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ก็จะทำไม่ได้อย่างเต็มที่

เอกสารวิจัยนี้ ต้องการที่จะเสนอปัญหาและแนวความคิดในการแก้ปัญหา เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับหน้าที่ของพนักงานอัยการที่ควรจะเป็น โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมในปัจจุบัน

working of public prosecutor have been impaired. If this problems are solved, the effectiveness of the work of public prosecutor will be better. The people will get more protection. On the contrar , if this problems are not solved, the public prosecutor will be working as a machine, the duties should be done, is omitted. Besides, The fairness or protection of the people from the public prosecutor can not be fully operated.

This research document presents the problem and the ideas of solving the problems for the public prosecutor in order that they will perform their duties as the public prosecutor for the society today.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี เนื่องจากความช่วยเหลืออันเคราะห์
ของท่านอาจารย์ กุศล พลวัน ที่กรุณาสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาควบคุมทำ
วิทยานิพนธ์และ ให้การชี้แนะในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนให้คำแนะนำช่วยเหลือ
อย่างดียิ่ง ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้ง ในความกรุณาถึงกล่าวเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาทุกท่านในกรมอัยการ ที่ได้ให้ความ
กรุณาต่อผู้เขียน ในการทำวิทยานิพนธ์นี้ โดยเฉพาะท่าน คร. โทเมน กัทธกรมย์ ซึ่ง
ช่วยคนคว้าเอกสารต่าง ๆ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านคณบดี ประสิทธิ์ โสวิไลกุล และท่านอาจารย์
ชาญวิทย์ ยอดมณี ซึ่งได้ให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

และขอขอบพระคุณ คุณทิษฏู วิเชียรสรรค์ , คุณกุศล แยมสอาด และเพื่อน ๆ
ทุกคนที่ช่วยเหลือในความล่าช้าภาษาต่างประเทศ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์
สำเร็จด้วยดี

และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จไม่ได้ถ้าไม่ได้รับ ความช่วยเหลือและกำลังใจ
อย่างเต็มความสามารถ จาก คุณพิทักษ์กรณ อำนวยสวัสดิ์

คุณค่าและประโยชน์ ที่ได้รับจากการศึกษาและเขียนวิทยานิพนธ์นี้เกิดขึ้นได้
ก็เป็นเพราะการสนับสนุนจาก กรมอัยการ และผู้บังคับบัญชาทุกท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบ
ขอบพระคุณมา ณ ที่นี้.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
บทที่	
1 บทนำ	1
การดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย, ความทั่วไป	6
ที่มาของอำนาจในการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการ ศักดิ์ของตุลาการที่พนักงานอัยการ	7 12
คดีว่าต่างหรือแตกต่าง	13
คุณสมบัติในการว่าต่างหรือแตกต่างคดีแพ่ง	16
ฐานะของพนักงานอัยการในคดีว่าต่างหรือแตกต่าง	18
ชั้นพิพากษาคดี	19
การบังคับคดี	20
2 ประวัติศาสตร์การดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการไทย และบทบาทของอัยการต่างประเทศในคดีแพ่ง	21 21
2.1. ประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีแห่งของพนักงาน อัยการไทย	21 21
2.2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแห่ง ในอดีต	21 21
2.2.1. อำนาจหน้าที่ ก่อน พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ.2478	22 22
2.2.2. อำนาจหน้าที่ตั้งแต่ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2478	22 27

เหตุที่อัยการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการค้าเป็นคดีแพ่ง	30
บทบาทของอัยการต่างประเทศในการค้าเป็นคดีแพ่ง	
การค้าเป็นคดีแพ่งของอัยการฝรั่งเศส	33
การค้าเป็นคดีแพ่งของอัยการเยอรมัน	38
การค้าเป็นคดีแพ่งของอัยการอังกฤษ	40
การค้าเป็นคดีแพ่งของอัยการสหรัฐอเมริกา	41
เหตุผลที่พนักงานอัยการไทยเข้ามาเกี่ยวข้องกับในการ	
การค้าเป็นคดีแพ่ง	45
สถานะของพนักงานอัยการในการค้าเป็นคดีแพ่ง	48
พนักงานอัยการแต่ผู้เดียวหรือไม่ได้รับผิดชอบในการ	
การค้าเป็นคดีแพ่งให้กับรัฐ	50
ประชาชนจะฟ้องร้องรัฐในทางแพ่งได้อย่างไร	52
3 ปัญหาการค้าเป็นคดีแพ่งของอัยการในประเทศไทย	
3.1. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการค้าเป็นการก่อนไปสู่การพิจารณา	
ของศาล	58
3.1.1. ปัญหาที่เกิดจากการมีมติ ของคณะกรรมการที่	
ปรึกษาลาความรับผิดชอบทางแพ่ง กระทรวงการคลัง	58
3.1.2. ปัญหาหน่วยงานของรัฐตีพาทกันทางแพ่งอัน	
จะต่องกล่าวเป็นการขึ้นศาล โดยทั้งสองฝ่ายต่าง	
ขอให้ พนักงานอัยการเป็นทนายจำต่างและ	
แตกต่างกัน	64
3.2. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการค้าเป็นการในศาล	71
ปัญหาฐานะของพนักงานอัยการ	72
3.3. ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษา	82
บทบาทของพนักงานอัยการในศาลปกครอง	87
การวิเคราะห์ปัญหา	90

4	หลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณา เกี่ยวกับ การดำเนินคดีแพ่งของ พนักงานอัยการในประเทศไทย	99
	4.1. ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ	101
	4.2. คุณพินิจของอัยการในการดำเนินคดี	104
	4.3. การคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน	109
	บทบาทของพนักงานอัยการ	111
5	บทสรุปและเสนอแนะ	118
	บรรณานุกรม	124
	ภาคผนวก	130
	ภาคผนวก ก.	131
	ภาคผนวก ข.	133
	ประวัติการศึกษา	135



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาการศึกษา

ตามความเข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ เมื่อกล่าวถึงพนักงานอัยการแล้ว จะเข้าใจว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือไม่ฟ้องคดีอาญา เพื่อป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดกฎหมายเท่านั้น โดยไม่ทราบถึงหน้าที่อื่น ๆ ของพนักงานอัยการว่ามีอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการความเป็นคดีแห่ง

จากปัญหาความเข้าใจของประชาชนดังกล่าว จึงเป็นความจำเป็นในเบื้องต้นที่จะต้องรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเสียก่อนว่า มีอะไรบ้าง ถึงเมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็จะสามารถแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการออกได้เป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ

ส่วนที่ 1 อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ เป็นส่วนที่ประชาชนส่วนใหญ่รู้จักกันดี ก็คือภารกิจตามกลั่นกรองการสอบสวนคดีอาญา หรือที่รู้จักกันในเรื่องของการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และรวมถึงการดำเนินคดีอาญาในศาล

ส่วนที่ 2 อำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของสังคม อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ของพนักงานอัยการ เป็นส่วนที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยรู้จักกันว่าคืออะไรบ้างและพนักงานอัยการจะเข้าไปทำหน้าที่อย่างไร หรือเกี่ยวข้องกับอย่างไรกับในเรื่องอำนาจหน้าที่ดังกล่าว

ในท้นสามารถอธิบายได้อย่างกว้างๆ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในส่วนของการรักษาผลประโยชน์ของสังคมออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

- ลักษณะแรก งานในหน้าที่ที่ไม่ต้องผ่านศาล หรือไม่ต้องเกี่ยวข้องกับศาล เช่น การตรวจร่างสัญญาต่าง ๆ ให้กับส่วนราชการทั่วไป การให้คำ-

- ปรึกษาหารือทางกฎหมาย ในส่วนราชการทั่วไป
- ลักษณะที่สอง งานในหน้าที่ต้องผ่านหรือเกี่ยวข้องกับศาล หรือที่เรียกว่า งานคดี โดยเฉพาะคดีแพ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งนั้น พนักงานอัยการได้รับมอบหมาย ให้คุ้มครอง ดูแลประโยชน์ของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และตาม ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงาน อัยการ อาทิเช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ " นายแผ่นดิน " ¹ จากที่ศึกษามาข้างต้นจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงาน อัยการในส่วนของกรรการรักษาผลประโยชน์ของสังคม ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้นั้นต้องมีความ รับผิดชอบสูงพอสมควร ทั้งนี้เพราะต้องทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ ในฐานะทนาย แผ่นดิน แต่ปรากฏว่าในด้านการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ในส่วนนี้ของพนักงานอัยการ ยังอยู่ในวงจำกัดมาก เพราะส่วนใหญ่แล้วมักจะมุ่งศึกษา อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบของสังคม จากผลของการศึกษาที่อยู่ในวงจำกัดนี้ ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการในด้านต่าง ๆ มากพอสมควร ทั้งใน ด้านกฎหมายและในด้านทางปฏิบัติ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ควรจะได้รับความสนใจ หากได้มีการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ทั้งทางด้านวิชาการ และด้านปฏิบัติการรวมทั้งสามารถนำมาวิเคราะห์และหาทางแก้ไขปรับปรุง การดำเนิน คดีแพ่งของพนักงานอัยการ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ ประชาชนและสังคมส่วนรวม

ความสำคัญของปัญหา

จากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ พนักงานอัยการไว้ว่า ให้เป็นทนายแผ่นดินและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาล รวมทั้งการตรวจต่าง แยกต่าง แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชน ซึ่งการกระทำตามที่ กฎหมายบัญญัติ

¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6

ให้พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินการ แยกต่าง หรือว่าต่างให้ ตลอดจนการเข้าไปรักษาผลประโยชน์และให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนและรัฐ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ

ซึ่งเพื่อให้การเป็นไปตามบัญญัติของกฎหมาย ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าว คณะรัฐมนตรี จึงมีมติ วางหลักไว้ว่า "ถ้า กระทรวง ทบวง กรมใด มีกรณีพิพาทเป็นคดีถึงศาล ไม่ว่าจะ เป็น โจทก์หรือจำเลย ทั้งในคดีอาญาและคดีแพ่ง ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้เป็นหนายว่าต่างหรือแยกต่าง โดยเร่งด่วน แต่ถ้านักงานอัยการปฏิเสธหรือขัดข้องในการเป็นหนายดังกล่าว ก็ขอให้รีบแจ้งไปยังกรมอัยการ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ไม่สมควรให้ กระทรวง ทบวง กรมใด ว่าจ้างหนายก่อน (ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2505)

จากมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อหน่วยราชการเกิดคดีขึ้นพนักงานอัยการจึงต้องเข้าไป ว่าต่าง แยกต่าง ให้กับหน่วยราชการนั้น ๆ แม้แต่ศาลหรือผู้พิพากษา ซึ่งอาจถูกฟ้องเป็นจำเลย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเป็นการช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการบำรุงขวัญและกำลังใจด้วย

เมื่อพิจารณาต่อไปถึงจำนวนทุนทรัพย์ในคดีแพ่งที่พนักงานอัยการ เข้าไปดำเนินการว่าต่าง และแยกต่างให้กับหน่วยราชการต่าง ๆ แล้ว ก็มีวงเงินสูงมาก

ในปี	2523	จำนวนคดี	1,113	คดี	ทุนทรัพย์	11,455,843,383.59.-บาท
"	2525	"	1,443	"	"	254,698,436.78.- "
"	2526	"	1,250	"	"	252,525,916.30.- "
"	2528	"	3,156	"	"	9,081,014,294.60.- "

จากจำนวนทุนทรัพย์และหน้าที่ที่พนักงานอัยการ เข้าไปเกี่ยวข้องแล้วจึงเป็นเรื่องที่ควรจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ เมื่อการดำเนินการ เหล่านี้ต้องประสมปัญหาต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์แล้วหาทางแก้ไข สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นอาจแบ่งได้เป็น

ปัญหาข้อกฎหมาย

ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น จะเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจะศึกษาถึงว่า กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการนั้น ก่อให้เกิดปัญหาเช่นไรกับการปฏิบัติหน้าที่ และปัญหานั้นก่อให้เกิดผลอะไรขึ้น จะสามารถแก้ไขหรือปรับปรุงแก้ไขอย่างไร รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เกิดขึ้นจากการตีความของผู้ใช้กฎหมายหรือเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง อาทิเช่น เรื่องของสถานะในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีว่ามีฐานะเป็น หมายความ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือมิใช่ หรือปัญหาในการใช้ดุลพินิจ ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น มีกฎหมายหรือระเบียบอะไร รับรองหรือไม่อย่างไร เป็นต้น

ปัญหาทางค่านิยมปฏิบัติ

ปัญหาทางค่านิยมปฏิบัติ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาทางค่านิยมกฎหมายทำให้การปฏิบัติงานเกิดข้อขัดข้อง แต่ก็มีส่วนอื่น ๆ เกิดขึ้นจากความรู้ความเข้าใจ ของผู้ที่เกี่ยวข้อง การให้ความร่วมมือกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหาในเรื่อง ขวัญ และกำลังใจ ของผู้ปฏิบัติงานด้วย ซึ่งปัญหาทางค่านิยมปฏิบัติก่อให้เกิดสิ่งอื่น ๆ ตามมามากมาย อันทำให้เกิดความเสียหายอย่างคาดไม่ถึง

นอกจากปัญหาข้อกฎหมาย และปัญหาทางค่านิยมปฏิบัติแล้ว ความรู้ความเข้าใจ ของประชาชนในส่วนของ การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ ซึ่งมีอยู่เพียงส่วนน้อย ก็ยังเป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ ต้องประสบกับปัญหาและความยุ่งยาก

จากสิ่งต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างให้เป็นที่ เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาที่ยกขึ้นมาวินิจฉัย เพราะปัญหาต่างเหล่านี้ ถ้าไม่ได้รับการแก้ไข หรือวางแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในสังคมจนยากที่จะแก้ไขได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

เพื่อที่จะให้มีการพิจารณาความสำคัญของการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการ
ซึ่งไม่ได้รับความสนใจอย่างพอเพียงทั้ง ๆ ที่เกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน และ
ประโยชน์รวมทั้งงบประมาณอย่างมากของรัฐ โดยจะต้องศึกษาดังความเหมาะสมของ
วิธีการ หรือบทกฎหมายที่จะนำไปใช้ในอนาคต โดยพิจารณาจากปัญหาความจำเป็นที่จะ
กระทบต่อสังคมและแนวความคิดทางนิติศาสตร์

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

จะพิจารณาดังกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการโดย
ละเอียดในเรื่องประวัติศาสตร์ ที่มาของอำนาจในการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการ
ไทย โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เหตุผลและความจำเป็นที่พนักงานอัยการจะต้อง
เข้าดำเนินคดีแห่ง ฐานะของพนักงานอัยการในคดีแห่ง ข้อขัดข้องและปัญหาในการดำเนิน
คดีแห่งของพนักงานอัยการ ทั้งในข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ แนวปฏิบัติที่กรมอัยการ
ได้วางไว้ ปัญหาที่จะกระทบต่อสังคมในการที่พนักงานอัยการ เข้าไปดำเนินคดีแห่ง การ
คุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ

วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษาและวิจัยในหัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่องดังกล่าวนี้ ผู้เขียนใช้วิธีหาข้อมูล
แบบ Documentary Research หรือการวิจัยเอกสาร โดยหาการศึกษาค้น
คว้าจากตัวบทกฎหมายไทย ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฉบับต่าง ๆ และ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ระเบียนและคำสั่งต่าง ๆ ของกรมอัยการ พิศของคณะกรรมการ
กำกับแผนของศาล หนังสือและบทความทางกฎหมาย รวมทั้งความเป็นมาของหลัก
ดังกล่าวในกฎหมายโบราณของไทย เพื่อจะศึกษาให้เข้าใจได้ยิ่งขึ้น

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย

คือความเข้าใจอย่างถูกต้อง ในเรื่องอำนาจหน้าที่ ที่พนักงานอัยการในการ
ดำเนินคดีแห่ง อันจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหานั้นทั้งทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติของพนักงาน
อัยการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และเป็นสารให้ความเป็นธรรมต่อประชาชน ตลอดจน

รักษาประโยชน์ของรัฐหรือสังคม ซึ่งมีผลต่อความสงบและความมั่นคงแก่รัฐ ซึ่งกำลังขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ ทุก ๆ ด้าน

การดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย

ความทั่วไป

ตามพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึง อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า " พนักงานอัยการ " ไว้ว่า " หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกรมอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดี " ² และเพื่อเป็นการชัดเจนจึงได้กำหนดไว้ว่า " พนักงานอัยการได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ ³ คือ อธิบดี รองอธิบดี อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา อัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ อัยการพิเศษประจำเขต อัยการประจำกรมอัยการจังหวัด อัยการประจำกอง อัยการจังหวัดผู้ช่วย และอัยการผู้ช่วย นอกจากนี้รวมถึงข้าราชการอัยการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ⁴

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะทราบว่า บุคคลใดเป็นพนักงานอัยการ ตามที่กฎหมายกำหนด และที่รู้จักกันโดยทั่วไป

ก่อนที่จะศึกษาต่อไป ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีแห่งนั้น จะต้องทำความเข้าใจเสียก่อนว่า " คดีแห่ง " นั้นมีความหมายอย่างไร จากที่ศึกษาถึงแนวความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ทั่วไปแล้ว อาจสรุปความหมายได้ว่า

² พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 4

³ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 5

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 15

" คดีแพ่ง " คือคดีที่ฟ้องร้องโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแห่งหรืออาจจะมีการร้อง ใช้สิทธิของตนในทางศาลชั้น ซึ่งสามารถจะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแห่งตามกฎหมายได้⁵

และในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า " ดำเนินคดี " ไว้ควยว่า " ดำเนินการไปความอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการ "

ที่มาของอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ

เนื่องจากประเทศไทย ใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้น ที่มาของอำนาจของพนักงานอัยการ จึงมีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

บทบัญญัติกฎหมายที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันและได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ คือ

พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่งไว้ในมาตราต่อไปนี้ คือ

มาตรา 6 ให้พนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล

มาตรา 11 (2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง ก็มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

(3) ในคดีแพ่งหรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่พนักงานถูกฟ้องในเรื่องการที่ไต่กระทำให้ไปตามหน้าที่กัก หรือในคดีแพ่งหรืออาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่

⁵ จิตติ เจริญจำ, คำบรรยายวิชาว่าความ ว่าด้วย การดำเนินคดีแพ่งชั้นก่อนดำเนินคดีในศาล, (กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่ บริษัทประจักษ์วงศ์ จำกัด) หน้า 1 - 2

ใ้กระทำการตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการคดี เมื่อเห็นสมควร พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้

(4) ในคดีแพ่งที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีใช้เป็นคดีพิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการ เห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

(5) ในคดีแพ่งที่บุคคลซึ่ง ใต้พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย และมีใช้เป็น นคดีพิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการ เห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรผู้ฟ้องผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(๘) ในกรณีที่มีการพิศัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกัน และการนี้ให้เรียกค่าธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

และจากบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(2) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติไว้ และในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งแล้ว กฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ มีดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ซึ่งในคดีแพ่งที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องส่วนใหญ่ จะบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ คือ

- ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ และร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งที่ได้อ้างให้เป็นคนไร้ความสามารถ (มาตรา 29,33)

- ร้องขอให้ศาลสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ และร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งที่ได้อ้างให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ (มาตรา 34,36)

- ร้องขอให้ศาลสั่งการให้ทำพินัยกรรมที่จำเป็น เพื่อจัดการทรัพย์สินของบุคคล

ที่ไปจากภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่ (มาตรา 53, 54)

- ร้องขอให้ศาลสั่งตัวแทนรับมอบอำนาจทั่วไป จักทำบัญชีทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ (มาตรา 55) หรือร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้จัดการหาประกันหรือแจ้งรายกวรทรัพย์สิน หรือ ถอดถอนผู้จัดการ หรือตั้งผู้อื่นแทนต่อไป เมื่อมีเหตุอันสมควร (มาตรา 60)

- ร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลที่ไปจากภูมิสำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ฯลฯ ให้เป็นถนนสาบสูญ (มาตรา 64) และร้องขอให้ศาลสั่งถอนคำสั่งแห่งความสาบสูญ (มาตรา 66)

- ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราวในกรณีผู้จัดการนิติบุคคลว่างลงและถ้า ทั้งตำแหน่งว่างไว้จะเกิดเสียหาย (มาตรา 74)

- ร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้แทนเฉพาะการในกรณีที่ผู้จัดการนิติบุคคลมีประโยชน์ได้ เสีย หรือเป็นปฏิปักษ์กับนิติบุคคล (มาตรา 80)

- ร้องขอให้ศาลกำหนดชื่อ สำนักงาน วิธีแต่งตั้ง ถอดถอนผู้จัดการของมูลนิธิ ในกรณีที่ผู้ตั้งมูลนิธิตายเสียก่อนจะกำหนดไว้ (มาตรา 84)

- ร้องขอให้ศาลสั่งถอดถอนผู้จัดการมูลนิธิ และแต่งตั้งคนใหม่แทนในกรณีที่ผู้จัดการ จักการผิดพลาดเสื่อมเสีย ฯลฯ (มาตรา 91)

- ร้องขอให้ศาลสั่งเลิกมูลนิธิ และแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี (มาตรา 93)

- ร้องขอให้ศาลสั่งจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิที่สิ้นสุดลงให้แก่บุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์เดิมของมูลนิธินั้น (มาตรา 96)

- ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนบริษัทที่เลิกกัน เพราะเหตุอื่นนอก จากล้มละลาย โดยไม่มีผู้ชำระบัญชี ตามข้อสัญญาหรือข้อบังคับของห้างหุ้นส่วนบริษัทนั้น (มาตรา 1251)

- ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติของสมาคม ที่ลงมติโดยฝ่าฝืนข้อบังคับหรือกฎหมาย (มาตรา 1291)

- ร้องขอให้ศาลสั่งเลิกสมาคมและตั้งผู้ชำระบัญชี (มาตรา 1293)
- ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้อื่นนอกจากภริยาหรือสามี เป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์เมื่อมีเหตุสำคัญ (มาตรา 1463)
- เป็นโจทก์ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม หรือคดีอุทธรณ์ (มาตรา 1562)
- ร้องขอให้ศาลสั่งถอนอำนาจปกครอง (มาตรา 1582)
- ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ปกครอง (มาตรา 1586) และร้องให้พิสูจน์ว่าบุคคลที่ศาลสั่งหรือที่บิดามารดาตั้งให้เป็นผู้ปกครองโดยพิทักษ์กรรม เป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมาย เมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งตั้งผู้ปกครองและมีคำสั่งเกี่ยวกับผู้ปกครองต่อไปตามที่เห็นสมควร (มาตรา 1588)
- ร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ปกครองหาประกันอันสมควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้อยู่ในปกครอง (มาตรา 1597)
- ร้องขอให้ศาลถอนผู้ปกครอง (มาตรา 1598/8, 1598/9)
- ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรม (มาตรา 1598/21, 1598/22) การเลิกรับบุตรบุญธรรม (มาตรา 1598/31)
- ฟ้องคดีแทนบุตรบุญธรรมเกี่ยวกับการขอเลิกรับบุตรบุญธรรม (มาตรา 1598/35)
- ร้องขอให้ศาลสั่งตั้งผู้ปกครอง ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ ในกรณีที่มีบุคคลตกทอดแก่ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต หรือผู้ไม่สามารถจัดการงานของตนได้ และถ้าบุคคลนั้นยังไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์ (มาตรา 1610)
- ร้องขอให้รัฐบาลให้อำนาจจัดตั้งมูลนิธิซึ่งก่อตั้งโดยพิทักษ์กรรมขึ้นเป็นนิติบุคคล (มาตรา 1677)
- ร้องขอให้ศาลจัดสรรทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในพิทักษ์กรรม ให้จัดตั้งเป็นมูลนิธิให้

แก่บุคคลอื่น ในเมื่อมูลนิธิมีจัดตั้งขึ้นไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ (มาตรา 1679)

- ร้องขอให้ศาลสั่งผู้จัดการมรดกในกรณีเจ้ามรดกตาย หายขาดโดยธรรมหรือ
ผู้รับพันธุกรรมได้สูญหายไป หรืออยู่นอกราชอาณาจักร หรือเป็นผู้เยาว์ หรือผู้จัดการ หรือ
หายขาด ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจจะจัดการ หรือข้อกำหนดพันธุกรรมไม่มีผลบังคับ
(มาตรา 1703)

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508

ร้องขอให้ศาลสั่งถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งเข้ามา โดยการเกิดในราชอาณาจักร
แต่บิดามารดาต่างก้าว และได้กระทำการใด ๆ อันจะเป็นการกระทบกระเทือนความมั่นคง
หรือขัดผลประโยชน์ของรัฐ ฯลฯ (มาตรา 17)

พระราชบัญญัติ ทนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

โต้แย้งคัดค้านการขอพิสูจน์สัญชาติของผู้ที่เข้ามาในราชอาณาจักร อ้างความเป็นคนไทย (มาตรา 57)

พระราชบัญญัติ เรือไทย พ.ศ. 2481

- ร้องขอให้ศาลสั่งขายทอดตลาดเรือไทยที่ตกเป็นของผู้ไม่ต้องควยลักษณะที่จะถือ
กรรมสิทธิ์เรือไทยได้ (มาตรา 31)

- ร้องขอให้ศาลสั่งขายทอดตลาดหุ้นในบริษัทซึ่งเป็นเจ้าของเรือไทย ซึ่งจำนวน
หุ้นได้บกพร่องจนทำให้บริษัทนั้นขาดลักษณะ ที่จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เรือไทยได้ (มาตรา 34)

พระราชบัญญัติ พระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498

ว่าความในศาลพลเรือนชั้นนิติราษฎร์ของคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแทนอัยการทหาร
ต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด (มาตรา 52)

พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

พ.ศ. 2518

ร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลวินิจฉัย ว่าทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ คณะกรรมการ
วินิจฉัยว่า เป็นทรัพย์สินที่ร่ำรวยขึ้นโดยผิดปกติเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 20)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

เป็นกรรมการเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 39)

พระราชกำหนด การกู้ยืมที่มีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

ให้พนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดเป็นคดีล้มละลาย (มาตรา 10)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ศาลอาจตั้งให้เข้าไปเป็นผู้แทนเฉพาะคดี ให้แก่ผู้ไร้ความสามารถที่ไม่มีผู้แทน
โดยชอบธรรมหรือผู้แทนโดยชอบธรรมทำหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 56 บรรทัดท้าย)

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ของพนักงานอัยการในส่วน
ของกรรมาธิการคดีแพ่ง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น จะสามารถแบ่งแยกการดำเนินคดีแพ่ง
ของพนักงานอัยการ โดยแบ่งตามวิธีการในการเริ่มต้นคดี ออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. คดีที่ต้องตั้งคนพนักงานอัยการ
2. คดีว่าค้างหรือแก่ต่าง

คดีที่ต้องตั้งคนพนักงานอัยการ

สำหรับคดีประเภทนี้ พนักงานอัยการเข้าไปในคดีในฐานะตัวความ หรือ คู่ความ
เองนั้น เช่นคดีอุทธรณ์ การร้องขอต่างๆ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตาม
กฎหมายอื่นๆที่บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้เอง เช่น ในเรื่องการคัดค้าน
สัญญาคดี เป็นต้น ซึ่งคดีเหล่านี้ตัวความไม่จำเป็นต้องตั้งให้พนักงานอัยการ เป็นทนายความ
ในคดี เพราะกฎหมายประสงค์จะให้พนักงานอัยการเป็นตัวความและดำเนินคดีโดยตนเอง
ดังนั้นในส่วนของการดำเนินการในคดีประเภทนี้ กรมอัยการจึงได้กำหนดวิธีดำเนินการและ
แนะนำแก่พนักงานอัยการทุกคนว่า ไม่ควรตั้งทนายความให้ว่าความและ ดำเนินกระบวนการ

พิจารณาแทนคน (ถ้าแนะนำในหนังสืออัยการมีเทศ พ.ศ.2492 หน้า 235)

ดังนั้นการดำเนินการในคดีประเภทนี้ เมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องขอจากบุคคลที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ให้พนักงานอัยการดำเนินการคดีให้ได้ (เช่น ราษฎร เป็นต้น) พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คดีหรือเรื่องราวที่รับมานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ อยู่ในอำนาจศาลที่จะรับฟ้องหรือรับคำร้องขอ ให้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ เมื่อเห็นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจะดำเนินการได้ พนักงานอัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาคดีจนครบถ้วน

เนื่องจากคดีที่ต้องตั้งคนแทนพนักงานอัยการนี้ พนักงานอัยการจะต้องทำ หน้าที่ด้วยความเอง กฎหมายจึงบัญญัติ 6 ให้ พนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายเรียกพยานได้ ด้วย ซึ่งถ้าหากผู้ถูกหมายเรียกดังกล่าวขัดขืน ก็จะมีโทษทางอาญา

สำหรับคดีดำเนินการต่าง ๆ ในคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะดำเนินการได้เช่นเดียวกับตัวกรรม ที่เป็นเอกชนดำเนินการคดีแห่งของตนเอง

ดังนั้น ในการดำเนินการคดีนี้แห่งประเภทนี้ของพนักงานอัยการ จึงไม่ เป็นปัญหาที่จะนำมารวิเคราะห์ในวิชานี้พจน์

คดีว่าต่างหรือแตกต่าง

สำหรับคดีประเภทนี้ พนักงานอัยการเข้าไปในคดีและดำเนินการคดีอย่างหมายทำหน้าที่ว่าต่างหรือแตกต่างให้กลับตัวกรรม 7 ซึ่งเป็นรัฐบาล , เจ้าพนักงานซึ่งกระทำตามหน้าที่ , ราษฎรซึ่งได้ทำการควบคุมคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งตั้งการ โดยขอความช่วยเหลือ หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำกรในหน้าที่ราชการ , เทศบาลหรือสุขาภิบาล ซึ่งมีใช้พิพาทกับรัฐบาล นิติบุคคล ซึ่งมีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งได้ และมีใช้เป็นคดีพิพาทกับรัฐบาล รวมทั้งการดำเนินการคดี เพื่อบังคับในกรณีพิพาทสัญญาประกันจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

6 พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 13

7 พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 11 (2)(3)(4)(5)(8)

สำหรับบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ที่พนักงานอัยการจะเข้าไปดำเนินการต่าง
หรือแตกต่างกันนั้น กฎหมายบัญญัติไว้ชัดแล้วว่าเป็นผู้ใด แต่ในกรณีของ " รัฐบาล "

ซึ่งไม่ได้มีการให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึงบุคคลใด
เนื่องจากการดำเนินการต้องเกี่ยวข้องกับศาล จึงต้องศึกษาความหมาย
จากคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่า ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาไว้⁸ ว่า
ผู้ที่ฟ้องหรือถูกฟ้องในศาลใดนั้น จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รัฐบาลนั้น
แม้จะหมายถึงรัฐ อันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือหมายถึงนิติบุคคล ก็ไม่เป็นนิติบุคคล
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่มีความหมายอื่นบัญญัติว่าเป็นนิติบุคคล จึงเป็น
คู่ความไม่ได้

ดังนั้นพนักงานอัยการ จะเข้าดำเนินการคดีแทนรัฐบาลในศาลไม่ได้ แต่ในการ
บริหารงานของรัฐบาลนั้น ได้กระทำผ่านกลไกของรัฐบาล ที่อยู่ในรูปของ กระทรวง
ทบวง กรม ต่าง ๆ จังหวัดและอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งบุคคลธรรมดา โดยใช้ชื่อนามในตำแหน่ง
หน้าที่ตามกฎหมายระบุไว้ เช่น พนักงานสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออื่น ๆ⁹

ฉะนั้นกรณีที่พนักงานอัยการ จะเข้าดำเนินการคดีแทนรัฐบาลในศาลนั้น ก็คือ
เข้าไปดำเนินการคดีแทนหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งมีสภาพเป็นนิติบุคคล ตาม
กฎหมายที่จัดตั้ง ซึ่งการดำเนินการคดีแพ่ง ในเรื่องการว่าต่างหรือแตกต่าง ของพนักงาน
อัยการให้กับบุคคลหรือนิติบุคคล ดังกล่าวนี้ จะมีวิธีการดำเนินการที่แตกต่างจากการ
ดำเนินการคดี ที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการ ในรายละเอียดมากพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากบท
บัญญัติของกฎหมาย ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เอง และแนวทาง
ในทางปฏิบัติที่กรมอัยการได้วางไว้ ซึ่งจะนำไปวิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป แต่ในขั้นนี้
จะกล่าวถึงวิธีการดำเนินการหรือวิธีปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจ
ปัญหา

8 คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490

9 ดู ประกาศคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515
ประกาศคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515
และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72, 73, 74

ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการหรือกรมอัยการ ได้รับคำร้องจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า คดีหรือเรื่องราวที่รับมานั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ อยู่ในอำนาจศาลที่จะรับฟ้องหรือรับคำร้องขอให้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ และถ้าเป็นคดีที่เทศบาล หรือสุขาภิบาล หรือนิติบุคคล ซึ่งมีพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นส่งมาให้นั้น ต้องมีใช้คดีที่พิพาทกับรัฐบาล

เมื่อพิจารณาในขั้นต้นแล้ว พนักงานอัยการเห็นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนที่จะดำเนินการได้ พนักงานอัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสารและพยานบุคคล รวมทั้งพยานอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่การพิจารณาคดี โดยในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ พนักงานอัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้ได้ครบถ้วน เช่นเดียวกับที่พนักงานสอบสวนปฏิบัติในการสอบสวนคดีอาญา และเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานอัยการ มีประสิทธิภาพมากขึ้น กรมตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็จะต้องให้ความร่วมมือช่วยเหลือในการค้นหาหลักฐานที่พนักงานอัยการต้องการในการดำเนินคดีด้วย ¹⁰ ตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อพนักงานอัยการทำการสอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมหลักฐานทั้งปวงที่จำเป็นแก่คดีแล้ว พนักงานอัยการซึ่งรับผิดชอบสำนวน ก็จะต้องทำความเห็นในสำนวนคดีว่าสมควรจะดำเนินคดีนั้นหรือไม่เพียงใด

ความเห็นของพนักงานอัยการ ในสำนวนคดีที่ได้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนข้อเท็จจริงไว้แล้ว อาจมีได้ดังนี้

- (1) รับว่าต่าง หรือแก้ต่างคดีให้ ความความประสงค์ของตัวความ
- (2) รับว่าต่างดำเนินคดีให้ในบางข้อบางส่วน
- (3) ไม่รับว่าต่างแก้ต่างให้
- (4) ไม่รับดำเนินการให้ (ในกรณีผู้ร้องขอให้ดำเนินการเป็นราษฎร)

เมื่อพนักงานอัยการได้ทำความเห็นแล้ว ก็จะมีหนังสือแจ้งให้ตัวความทราบว่า

¹⁰ หนังสือกรมสารบรรณรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร ที่ น.ว. 95/2497 ลงวันที่ 9 เมษายน 2497

พนักงานอัยการมีความเห็นเช่นไร ในการแจ้งความเห็นของพนักงานอัยการให้ตัวความทราบนั้นในทางปฏิบัติของพนักงานอัยการเรียกว่า "แจ้งฐานะคดี" โดยในหนังสือแจ้งฐานะคดีนั้นพนักงานอัยการจะแสดงเหตุผลให้ตัวความทราบว่า เหตุใดจึงรับว่าต่างคำเป็นคดีให้บางส่วน หรือเหตุใดที่ไม่รับว่าต่างหรือแตกต่างกัน หากตัวความเห็นชอบตามความเห็นของพนักงานอัยการก็ต้องแจ้งยืนยันกลับมาเป็นหนังสือว่า ให้พนักงานอัยการว่าต่างคำเป็นคดีตามที่แจ้งฐานะคดีไป หรือตัวความอาจยืนยันให้พนักงานอัยการ ว่าต่างหรือแตกต่างกันคดีตามความประสงค์ของตัวความก็ได้

ดุลพินิจในการว่าต่างหรือแตกต่างกันคดีแห่ง

คดีแห่งที่พนักงานอัยการไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการรับหรือไม่รับว่าต่างหรือแตกต่างกันคดี คือ

- คดีตาม มาตรา 11(๕) พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 ได้แก่ การดำเนินคดีแพนรัฐบาลในศาลทั้งปวง จากที่ตั้งขามาแล้วข้างต้นว่า รัฐบาลในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ดังนั้นเมื่อมีคดีเกิดขึ้น คณะหน่วยราชการ (ที่มีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมาย) ได้ส่งเรื่องหรือติดต่อกับพนักงานอัยการว่าต่างหรือแตกต่างกันคดีให้ เมื่อพนักงานอัยการได้สอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้ว เห็นว่าคดีดังกล่าวไม่มีทางที่จะชนะคดีได้ ไม่ควรฟ้องคดี หรือตามความประสงค์ของตัวความที่ขอให้ฟ้องคดีนั้น มีบางข้อบางส่วน พนักงานอัยการเห็นว่าควรรับว่าต่างคำเป็นคดี ฟ้องคดีให้ได้แต่บางส่วน บางข้อไม่ควรดำเนินคดี เพราะขาดพยานหลักฐาน ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ไม่มีทางชนะคดี พนักงานอัยการอาจมีความเห็นและคำสั่ง ว่ารับว่าต่างคำเป็นคดีบางส่วน ตามความเห็นของตนก็ได้ และเมื่อแจ้งฐานะคดีให้ตัวความทราบถึงทางได้เสียของคดีว่าขาดหลักฐานและไม่มีทางชนะคดี การฟ้องคดีทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีโดยเปล่าประโยชน์ซึ่งในกรณีตาม มาตรา 11(๕) นี้ กรมอัยการได้วางหลักในทางปฏิบัติไว้ว่า พนักงานอัยการถึงปฏิบัติหน้าที่อย่างหนายความ กล่าวคือเมื่อได้แจ้งฐานะคดีและแสดงให้ตัวความเห็นถึงทางได้เสียของคดีแล้ว ถ้าหากตัวความยังยืนยันที่จะให้พนักงานอัยการว่าต่างคำเป็นคดีให้อยู่อีก พนักงานอัยการก็ต้องว่าต่างคดีให้ตามที่ตัวความประสงค์และยืนยัน (คำแนะนำในหนังสืออัยการพิเศษ พ.ศ.2478 หน้า 83)

ตามที่กรมอัยการได้วางหลักให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนายนั้น คงหมายความว่า คดีความที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่เกิดความเสียหายแก่ตัวความ ดังนั้นถึงแม้ว่าความเห็นของตัวความที่จะให้คำเป็นคดี จะขัดแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการก็ตาม แต่เมื่อมีการดำเนินคดีต่อไปจนถึงที่สุดแล้ว ตัวความเป็นบุคคลที่รับผิดชอบในผลของคดีนั้น ซึ่งพนักงานอัยการไม่อาจเข้าไปร่วมรับผิดชอบด้วยได้ ดังนั้นพนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของตัวความ เช่นเดียวกับนายความปฏิบัติ เพราะอย่างไรก็ตามพนักงานอัยการก็มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอยู่แล้ว

และในกรณีของการแตกต่างให้กับหน่วยราชการ กระทรวง ทบวง กรม ก็เช่นกัน พนักงานอัยการมีอาจใช้ดุลพินิจในการปฏิเสธไม่รับแตกต่างคดีให้ได้

- อีกกรณีหนึ่งพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องว่าต่างแตกต่างให้ โดยไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้ คือ กรณีตาม มาตรา 11(8) พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการฯ ได้แก่กรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในกรณีเช่นนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับกรณีตาม มาตรา 11(2) พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการฯ คือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ที่พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติ

คดีแห่งที่พนักงานอัยการสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการรับ หรือไม่รับว่าต่างหรือแตกต่างคดีได้ คือ

- กรณีที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 11(3),(4),(5),(6) ซึ่งในกรณีทั้ง 4 อนุมาตราดังกล่าวนี้ ในตัวบทกฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติข้อความไว้ว่า "เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร จะรับว่าต่างหรือแตกต่างคดี" หรือข้อความอื่นที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน ดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการได้รับเรื่องต่างๆ เหล่านี้จากตัวความ และพนักงานอัยการได้รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆแล้ว ในชั้นที่มีความเห็นและคำสั่งของพนักงานอัยการ จะรับว่าต่างหรือแตกต่างให้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตามเมื่อแจ้งฐานะคดีไปให้ตัวความทราบแล้ว ถ้าตัวความเห็นชอบด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการและแจ้งยืนยันมาเป็นหนังสือให้พนักงานอัยการทราบว่าตกลงให้พนักงานอัยการดำเนินการไปได้ พนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีให้

แต่ถ้าเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่า ควรรับว่าต่างคำเป็นคดีให้เพียงบางส่วน หรือไม่รับแก้ต่างว่าต่างคดีให้ทั้งเรื่อง เมื่อแจ้งฐานะคดีให้ตัวความทราบแล้ว ในกรณีเช่นนี้แม้ว่า เมื่อตัวความได้รับทราบฐานะคดีแล้วจะยืนยันให้พนักงานอัยการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เดิมแต่แรกของตนก็ตาม พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะไม่ดำเนินการให้ได้ เพราะเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาได้ว่าสมควรที่จะดำเนินคดีให้หรือไม่

ฐานะของพนักงานอัยการในคดีว่าต่างหรือแก้ต่าง

เนื่องจากการเข้าไปทำหน้าที่ของพนักงานอัยการในการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีในศาลนั้นต้องถือปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการพิจารณาอยู่ แต่กฎหมายฉบับนี้มิได้มีบทบัญญัติเป็นพิเศษเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ดังนั้นการปฏิบัติของพนักงานอัยการ ในการดำเนินแพ่งจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งพนักงานอัยการจะเข้าไปดำเนินคดีแทนได้ในฐานะทนายความ และแนวปฏิบัติของกรมอัยการเอง ที่วางแนวทางให้ถือว่า พนักงานอัยการที่ดำเนินคดีว่าต่างหรือแก้ต่างนี้ ให้มีฐานะอย่างทนายความด้วย

ดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการเข้าไปในคดีในฐานะทนายความ ก็จำเป็นที่จะต้อง มีใบแต่งตั้งทนายความโดยตัวความเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้เข้าไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 61 ¹¹ เพราะในฐานะดังกล่าวนี้การเข้าสู่คดีไม่สามารถทำได้โดยลำพัง ต้องอาศัยอำนาจของตัวความ นอกจากนี้การว่าต่างหรือแก้ต่างคดีของพนักงานอัยการ ตัวความจะต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีด้วย

สำหรับการทำหน้าที่ในศาลในคดีว่าต่างหรือแก้ต่างของพนักงานอัยการนี้ ถ้ามีสิ่งใดที่ตัวความควรจะทราบ พนักงานอัยการจะแจ้งให้ทราบอยู่เสมอ เช่น มีข้อเสนอ

11 "การตั้งทนายความนั้นต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อตัวความและทนายความยื่นต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวน ใบแต่งตั้งทนายนี้ใช้ได้เฉพาะคดีเรื่องหนึ่งๆ ตามที่ไต่ยืนยันไว้เท่านั้น"

จากคู่ความฝ่ายตรงข้าม หรือพยายามให้การกลับคำ หรือมีพฤติการณ์ในคดีทั่วไปอื่นๆ เป็นต้น และในกรณีที่จะมีการตกลงประนีประนอมยอมความกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งโดยมีเงื่อนไข พนักงานอัยการจะตกลงไปโดยลำพังไม่ได้ แม้ว่าใบแต่งตั้งนาย จะได้ให้อำนาจไว้ก็ตาม พนักงานอัยการจะต้อแจ้งและติดต่อบริษัทตามจากคู่ความก่อน หากคู่ความตกลง พนักงานอัยการจึงจะดำเนินการต่อไปได้ รวมทั้งกรณีที่มีการถอนฟ้องหรือตกลงกันในเรื่องอื่นๆด้วย ทั้งนี้เพราะกรมอัยการถือว่าคู่ความยอมอยู่ในฐานะที่จะพิจารณาพฤติการณ์อื่นเกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียดีกว่าพยานความ และเป็นเจ้าของผลประโยชน์นั่นเอง 12

ชั้นพิพากษาคดี

เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว พนักงานอัยการจะแจ้งผลคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คู่ความทราบ และถ้าพนักงานอัยการมีความเห็นว่าควรที่จะอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ก็จะแจ้งให้คู่ความทราบและกำหนดวันให้ส่ง เงินค่าธรรมเนียมเข้ามาในการอุทธรณ์มาให้ทราบ

หากพนักงานอัยการ เห็นชอบตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล พนักงานอัยการจะส่งสำเนาคำพิพากษาหรือสำเนาคำสั่งของศาล พร้อมกับเหตุผลแพะชนะ และฐานะคดีให้คู่ความทราบ ในกรณีคู่ความเป็นรัฐบาล (หน่วยราชการ กระทรวง ทบวง กรม) ผละประสงค์จะให้ดำเนินการอุทธรณ์ต่อไป พนักงานอัยการก็จะดำเนินการให้ตามที่คู่ความขอโดยที่คู่ความจะต้องจัดส่งค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายให้พนักงานอัยการ ภายในกำหนดอายุความอุทธรณ์ด้วย

การบังคับคดี

เมื่อคดีถึงที่สุด โดยศาลพิพากษาให้คู่ความฝ่ายที่พนักงานอัยการเป็นพยานความว่าทางพร้อมผลทางคดี พนักงานอัยการจะยื่นคำแถลงต่อศาลเพื่อขอให้ออกคำบังคับแก่คู่แพคดี ถ้าทางคู่แพคดีไม่มาฟังคำพิพากษาและลงชื่อไว้ในคำบังคับ หรือศาลไม่ได้ออกคำบังคับไว้ ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อพนักงานอัยการได้ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีและขอ

12 คำตอบข้อหารือของกรมอัยการ จากหนังสืออัยการนิเทศ เล่ม 1 ฉบับที่ 4 หน้า 83 และเล่ม 2 ฉบับที่ 2 หน้า 45 และ 47

ให้สิ่งคำบังคับของศาลตั้งกล่าวให้แก่ผู้แพ้คดีแล้ว พนักงานอัยการจะแจ้งให้ตัวความทราบ เพื่อให้ตัวความดำเนินการบังคับคดีต่อไป โดยพนักงานอัยการจะช่วยอำนวยความสะดวกให้

ทั้งนี้ เพราะกรมอัยการได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า การบังคับคดีเป็นหน้าที่ของความจำเป็นการเอง ถ้าหากผู้แพ้คดีไม่ชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น มิใช่หน้าที่ของพนักงานอัยการ

สำหรับวิธีการในการที่พนักงานอัยการเข้าไปว่าต่างหรือแก้ต่างคดีตั้งที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และตามแนวทางที่กรมอัยการได้วางให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมาย และแนวทางดังกล่าวนี้เอง ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นเพราะบทบัญญัติต่างๆของกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงปัญหาหรือการตีความหรือแปลความในกฎหมายของกรมอัยการเอง เพื่อเป็นการจำกัดตนเอง หรือเพื่อป้องกันตนเองจากความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะได้ศึกษาต่อไป

งานในหน้าที่บางอย่างของพนักงานอัยการที่ไม่เกี่ยวกับงานคดีโดยตรง แต่ก็สามารถที่จะนำไปสู่การว่าต่างหรือแก้ต่างคดี ของพนักงานอัยการได้ ก็คือ งานการให้คำปรึกษาหารือกฎหมายแก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเกิดจากความเป็นทนายแผ่นดินของพนักงานอัยการ

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติศาสตร์การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการไทย และบทบาท
ของอัยการต่างประเทศในคดีแพ่ง

2.1 ประวัติความเป็นมาของการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการไทย

ในส่วนของการดำเนินคดีแพ่ง โดยพนักงานอัยการในประเทศไทย นั้น มีหลักฐานปรากฏชัดเมื่อ ร.ศ. 112 ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ปรากฏว่ามี อัยการหรือพนักงานอัยการเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)¹ โดยสังกัดกองกลางกระทรวงยุติธรรม² โดยในขณะนั้นกรมอัยการยังไม่ได้ถูกจัดตั้งขึ้น เท่ากับว่าประเทศไทยในขณะนั้นมีพนักงานอัยการก่อนกรมอัยการ ทั้งนี้ปรากฏจาก พระราชบัญญัติว่าด้วยบังคับใจเกล้าให้สาบานก่อนฟ้องความอาญา ลงวันที่ 3 มิถุนายน ร.ศ. 111 ที่บังคับให้ราษฎรที่จะฟ้องความ สาบานตนก่อนว่า จะนำความจริงมาฟ้อง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังไม่มีอัยการหรือพนักงานอัยการอยู่

สำหรับหลักฐานที่ดีที่ว่า ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งฉบับแรก คือ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมฉบับลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ซึ่งเป็นข้อบังคับสำหรับข้าราชการในกรมอัยการ และต่อจากนั้นก็ได้มีการระบุหรือกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่งออกมาก่อนเป็นลำดับ จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

ดังนั้นในการศึกษาประวัติความเป็นมา ของการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการในอดีตจนถึงปัจจุบัน จะแบ่งการเสกหาออกเป็น 2 ช่วง คือ

¹ กรมอัยการ, ประวัติกรมอัยการ (พระนคร : โรงพิมพ์อุตสาหกรรมพิมพ์พิมพ์ 2467) หน้า 1

² กลกิจ ๗ นคร , ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ, การปรับปรุงระบบงานอัยการ และ แนวความคิดในการพัฒนาต่อไป, หน้า 27

- ช่วงแรก จะศึกษาตั้งแต่ เมื่อมีการตั้งกรมอัยการ และมีพนักงานอัยการ เป็นต้น ไป ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฉบับแรกในปี พ.ศ. 2478

- ช่วงที่สอง จะศึกษาตั้งแต่ เมื่อมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ฉบับแรกจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

2.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่งในอดีต

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ก่อน พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478

- เมื่อเริ่มมีการก่อตั้งอัยการในประเทศไทย ได้มีการรวมอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ตามกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งมีดังนี้

ข้อ 2 อธิบดีกรมอัยการ มีอำนาจเลือกเอาผู้พระราชกำหนดกฎหมายขึ้นชำนานู แชนยาคี มาทั้งเป็นราชมนตรีและเนคินัดคคยให้เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยราชการ ให้ทำการตาม หน้าที่ในกรมอัยการมาจนจบโตคางสมศวร ฯลฯ

ข้อ 3 หน้าที่ของอธิบดีกรมอัยการและเจ้าพนักงานเมื่อขึ้นบัญชีคือ

(1) ต้องเป็นที่ปรึกษาของข้าราชการและเจ้าพนักงานในกระทรวงยุติกรมต่าง ๆ เมื่อมุลคคค เกิดขึ้นด้วยบุคคลใด ๆ จำเพาะที่เกี่ยวข้องด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ

(2) ต้องเป็นตนายฉางวาม ให้เจ้าพนักงานในกระทรวง ยุติกรมต่าง ๆ ในนามของราชาธิปไตย ในความแห่งฉันนี้เกี่ยวข้องกับด้วยผลประโยชน์ของราชาธิปไตย ฯลฯ

(3) ต้องเป็นพนักงานร่างแต่งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯให้เป็นกฎหมาย ฯลฯ

ข้อ 4

ข้อ 5 บรรดาโทษและเวทียงปาง (อาชฎานเนนคิน) ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมอัยการจะ

ฟ้องร้องว่ากล่าวเอาโทษ แก่ผู้กระทำผิดนั้น มีอยู่ดังต่อไปนี้

(1)

จากกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 112 นี้ จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ ในครั้งแรกที่กำหนดให้แก่อัยการนั้น เป็นเรื่องทางแพ่งหรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นตัวแทน ของพระมหากษัตริย์ในการดูแลปกป้องผลประโยชน์ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาที่รู้จักกันดีในปัจจุบันนั้น กลับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองลงไป

จากเสนาบดี ร.ศ. 112 นี้ จะแสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในการจัดตั้ง "อัยการ" ขึ้นมานั้นไม่แตกต่างกับ "อัยการในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งลาลูแบร์³ เห็นว่าคือ อัยการ เช่นกัน ซึ่งมีหลักใหญ่อยู่ที่การทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และในนามของ "ราชาธิปไตย"

เมื่อได้มีการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ ของกรมอัยการและพนักงานอัยการแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาตัดสินใหม่จากเดิม ระบบให้ส่วนก็เปลี่ยนไปใช้ ระบบกล่าวหาแต่กระบวนการที่เปลี่ยนแปลงใหม่ยังคงใช้เฉพาะในส่วนกลาง ส่วนในหัวเมือง นั้น เนื่องจากยังไม่มี การจัดตั้งพนักงานอัยการไปประจำอยู่ กระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ยังคง เป็นไปตามเดิม ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการอุทธรณ์คดีจากหัวเมืองเข้ามาส่วนกลาง

ในส่วนของหัวเมือง ได้มีข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามตราสาร ที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ได้ กำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการและพนักงานรักษาพระอัยการ (หรือพนักงานอัยการ ในปัจจุบัน) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแพ่งไว้ดังนี้

ในข้อ 85 อัยการเป็นหัวหน้าในพนักงานรักษาพระอัยการในเมืองนั้น ตำแหน่งแห่ง เป็นผู้ช่วยในตำแหน่งโดยปกติ...

ในข้อ 86 หน้าที่พนักงานรักษาพระอัยการนี้เมื่ออำนาจที่จะเกี่ยวข้องกับคดีบรรดาที่มี

³ มองส์เออร์ เดอ ลาลูแบร์ ราชทูตฝรั่งเศส ที่เข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับไทย ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

⁴ สุรินทร์ อภิวิทย์ "จากอัยการสู่อัยการ" วารสารอัยการปีที่ 5 ฉบับที่ 52 เมษายน 2525 หน้า 53

ประโยชน์ของรัฐบาล หรือสาธารณประโยชน์ และความเรียบร้อยของบ้านเมือง เกี่ยวข้องในคดี
เรื่องนั้นทั้งความอาญาและความแพ่ง

ในข้อ 89 ในความแพ่ง พนักงานรักษาพระอัยการ มีอำนาจที่จะชี้แจง ความเห็น
แก่ศาลในการอย่างหนึ่งอย่างใด ในคดีเรื่องใดซึ่งเกี่ยวแก่ประโยชน์ของรัฐบาลหรือสาธารณ
ประโยชน์หรือเกี่ยวแก่ความเรียบร้อยของบ้านเมือง และเป็นพนักงานที่จะตรวจให้การเป็นไป
ตามคำพิพากษา ถ้าเห็นว่าศาลพิพากษาไม่ต้องกฎหมายก็มีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาคดี
เรื่องนั้นได้

ในข้อ 102 ในความแพ่งเรื่องใด ๆ เมื่อรู้ถึงความค้างหาก แล่เกี่ยวด้วยประโยชน์ของ
ราชการหรือเกี่ยวด้วยสาธารณประโยชน์นั้นมาถึงศาลใด ให้ศาลแจ้งความให้พนักงานรักษาพระ
อัยการทราบ เมื่อพนักงานรักษาพระอัยการทราบว่าการแพ่งเรื่องใดเกี่ยวด้วยประโยชน์ของ
ราชการหรือเกี่ยวด้วยสาธารณประโยชน์อยู่ในศาลใด ก็ให้ไปเองหรือแต่งผู้แทนไปฟังความ
เรื่องนั้น แล้วกล่าวในส่วนที่จะรักษาประโยชน์ของราชการแลสาธารณประโยชน์นั้น

ในข้อ 103 เมื่อศาลใดพิจารณาคดีความแพ่งชนิดที่ว่ามันเสร็จส่วนแล้ว ก่อนที่จะคดีสืบ
ให้แจ้งต่อพนักงานรักษาพระอัยการ ๆ มีอำนาจที่จะชี้แจงข้อร้องแก่ศาล ในส่วนคดีที่จะรักษา
ประโยชน์ของราชการ แลสาธารณประโยชน์และให้ศาลพิเคราะห์ ถ้อยคำของพนักงานรักษา
พระอัยการ แล้ววินิจฉัยพิพากษาคดีเรื่องนั้น ตามซึ่งศาลเห็นว่สมควร

ในข้อ 104 ถ้าพนักงานรักษาพระอัยการเห็นว่า ศาลพิพากษาคดีความแพ่งชนิดที่
มาเรื่องใดไม่ถูกต้อง และจะทำให้เสียผลประโยชน์ของราชการหรือสาธารณประโยชน์ก็มีอำนาจ
ที่จะอุทธรณ์ แลอุทธรณ์คำพิพากษานั้นได้ ตามกระบวนพิจารณา

ในข้อ 105 คำพิพากษาเป็นเด็ดขาดไม่อุทธรณ์แล้ว ก็เป็นหน้าที่ของพนักงาน
รักษาพระอัยการ จะต้องตรวจตรา ให้การเป็นไปตามคำพิพากษานั้น

จากบทบัญญัติข้างต้น จะทำให้เห็นว่าอำนาจหน้าที่ ที่พนักงานในสมณันได้รับมอบหมาย
นั้น เป็นเรื่องที่ต้องการให้พนักงานอัยการ เข้าไปปกป้องดูแลผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม
ได้โดยตนเอง เขาจะไม่เป็นผู้ไต่ถามข้อ หรือเป็นคู่ความมาแต่แรก และแสดงให้จนถึงความสำคัญ

ของประโยชน์ส่วนรวมหรือของสังคมต้องได้รับการปกป้องดูแลจากเจ้าหน้าที่ ผู้ส่วนเกินของ
ทุกกรณี ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในอดีตนี้ จะมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศภาคพื้น
ยุโรป⁵ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

พนักงานอัยการในกรุงเทพ นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ต่างกับพนักงานอัยการหัวเมือง
ในคดีแพ่ง (โดยพนักงานอัยการในหัวเมืองมีอำนาจหน้าที่มากกว่า) ตามที่กล่าวมาแล้ว แม้
กระทั่งสังกัดต่างกันด้วย กล่าวคือ พนักงานอัยการในกรุงเทพสังกัดกรมอัยการ กระทรวง
ยุติธรรม ส่วนอัยการหัวเมืองสังกัด กระทรวงมหาดไทย แต่สำหรับพนักงานอัยการในกรุงเทพ
เองนั้น ก็มีได้สังกัดกรมอัยการทั้งหมด พนักงานอัยการที่สังกัดกรมอัยการนั้น จะมีอำนาจ
ดำเนินคดีที่เกินอำนาจศาลไปลิสสุภฯ ส่วนพนักงานอัยการประจำกระทรวงและกรมต่าง ๆ ก็
มีอำนาจดำเนินคดีตามที่กระทรวงหรือกรมสังกัดของตนมีคดี นอกจากนี้ยังมีพนักงานอัยการประจำ
กรมพระนครบาล ซึ่งมีอำนาจฟ้องคดีแพ่งเฉพาะ "คดีฆาตกรรม" ในมาตรา 14 แห่งพระ-
ราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 ถ้าคดีแพ่งสามัญต้องส่งไปให้กรมอัยการพิจารณา
ดำเนินการ⁶

ลักษณะที่แตกต่างของอำนาจหน้าที่ รวมทั้งสังกัดกอง พนักงานอัยการยังทรงมีเรื่อยมา
จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ. 127) อำนาจหน้าที่และการแต่งตั้ง พนักงานอัยการ
จึงชัดเจนขึ้น แต่สังกัดยังไม่เปลี่ยนแปลงกล่าวคือ

-- พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 33 โฆษกอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดิน แผนรัฐบาลในศาลทั้ง-
ปวง กรมอัยการในกรุงเทพมหานคร ให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อัยการหัวเมืองให้ขึ้นอยู่
ในกระทรวงเจ้าหน้าที่ซึ่งรักษาราชการแทน เมืองแลมณฑลนั้น

5 กุศลผล หลาน "อัยการกับธรรมาภิบาล แก่ต่างคดีให้กับรัฐ" สารสารอัยการ ปีที่ 1
ฉบับที่ 9 กันยายน 2521 หน้า 31

6 กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมว่าด้วย หน้าที่อัยการประจำกรมพระนครบาล พระพุทธ-
ศักราช 2460 ให้ไว้ ณ วันที่ 26 เดือนธันวาคม พระพุทธศักราช 2460

และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจหน้าที่ในคดีแพ่ง ก็ได้มีการระบุไว้ว่า

มาตรา 35 อัยการมีหน้าที่รับว่าคดีในประเภทต่อไปนี้

ข้อ 1. ในคดีแพ่งเรื่องหนึ่งเรื่องใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล
ข้อ 2. ในคดีแพ่งแลอาญา ซึ่งข้าราชการต้องถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้
ทำไปในหน้าที่ ซึ่งเห็นสมควรที่อัยการจะว่าต่างข้าราชการนั้น

ข้อ 6. ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใด จะฟ้องคดีนี้เองไม่ได้โดยกฎหมาย
ห้ามอัยการมีอำนาจรับตรวจข้อความนั้นแล้วเป็นโจทก์ได้

ในส่วนของกระทรวงตมวงกรมอื่น ๆ จะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของตมว่าความเอง โดย
ให้มีอำนาจหน้าที่เหมือนพนักงานอัยการนั้น จะต้องมีการส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมก่อน โดย
กำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่ง พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127

กฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเดิมแตกต่างกัน
มากให้ให้อำนาจหน้าที่เหมือนกันทุกคน และเป็นแนวทางในการที่จะรวมพนักงานอัยการต่อไป

- ต่อมาเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พระพุทธศักราช 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า-
เจ้าอยู่หัว ประภาศให้รวมพนักงานอัยการหัวเมือง กับพนักงานอัยการในกรุงเทพฯ เข้าด้วยกัน
โดยเข้ามาสังกัดอยู่ในกรมอัยการ กระทรวงยุติธรรม และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน
พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127

- และในวันที่ 1 สิงหาคม พุทธศักราช 2465 ก็ให้มีประกาศ โอนกรมอัยการจาก
กระทรวงยุติธรรม ให้มาสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย โดยเหตุผลในการโอนนั้นมีอยู่ว่า
"เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปปฏิบัติภารกิจนั้น"

- แต่เนื่องจากประกาศรวมพนักงานอัยการ พ.ศ. 2458 มิได้รวมพนักงานอัยการ
ในกรมพระนครบาล ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2472 จึงได้มีประกาศยกเลิก อัยการพระนครบาล และ
ให้โอนพนักงานอัยการไปรวมอยู่ในกรมอัยการ ตามประกาศฉบับลงวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2472
ซึ่งให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม 2472 นับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นมา อำนาจหน้าที่ของ
พนักงานอัยการก็เป็นอย่างเดียวกัน และรวมอยู่ในที่เดียวกัน แต่จากช่วงเวลานับแต่เริ่มก่อตั้ง

กรมอัยการ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2472 นั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่งแล้ว อำนาจหน้าที่และสถานะของพนักงานอัยการได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก จากที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในนามของราชาธิปไตย จนกระทั่งถึงการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

ใน พ.ศ. 2466 ซึ่งได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ บรรพ 2 ก็ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ด้วย ในมาตรา 29, 33, 34, 36, 53, 54, 55, 60, 64, 66, 79, 80, 84, 91, 93 และ 96 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้พลจริต ผู้สาบสูญ, นิติบุคคล, มุลินีต่าง ๆ

ในปี พ.ศ. 2467 ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไว้ในมาตรา 1251, 1291, 1291 ทวิ และ 1293

ในปี พ.ศ. 2478 ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5, 6 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไว้ในมาตรา 1457, 1539, 1552, 1565, 1574, 1575, 1591, 1610, 1677, 1679, 1713 และ 1730

และในปี 2478 นี้เอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไว้ในมาตรา 56 วรรคท้าย

นอกจากในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติต่าง ๆ อีกฉบับก็ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในทางแพ่ง ที่พนักงานอัยการจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2478 ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ในกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 นี้ว่าเป็นกฎหมายที่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ โดยเฉพาะเป็นฉบับแรก

เหตุผลเนื่องที่จำเป็นต้องร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาเป็นเนื่องจาก หลังจากที่ได้มีการรวมพนักงานอัยการหัวเมือง กับ อัยการในกรุงเทพฯ เข้าด้วยกัน และมีอำนาจหน้าที่ตาม

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 แต่ปรากฏว่า ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 นี้ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ 3 มาตราเท่านั้น คือ มาตรา 33, 34, 35 และมีการแก้ไขกระจายหลายแห่งตลอดจนมีข้อบกพร่อง ประกอบกับพนักงานอัยการเป็นนายแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายแบ่งอำนาจและหน้าที่ไว้⁷

สำหรับหลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

ก. บัญญัติการแต่งตั้งและบังคับบัญชา

ข. บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ว่ามีอย่างไร เพื่อให้พนักงานอัยการสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยความมุ่งหมายของทางราชการ ตามที่ได้มีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาขึ้น ปรากฏว่า ในประมวลฯ ดังกล่าวมีการกล่าวถึงพนักงานอัยการหลายมาตรา แต่เป็นเรื่องทางอาญาทั้งสิ้น จึงต้องมีบัญญัติอำนาจหน้าที่อื่นไว้ไม่ซ้ำกันในประมวลฯ ดังกล่าว

และหลักการที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งคือ

ค. บัญญัติถึงวิธีการที่กระทรวงต่าง ๆ จะตั้งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้น ในการทำเนียบคดีเอง เพื่อให้เพิ่มความรับผิดชอบมากขึ้น

สำหรับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 นี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแห่ง ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 5 ให้มีพนักงานอัยการได้ เป็นนายแผ่นดินประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมสังกัดชั้นในกรมอัยการ

มาตรา 8 เป็นเรื่องที่กระทรวงมหาดไทย ให้ประสงค์จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของศาลชั้นต้นคดีแห่งเอง ต้องให้อธิบดีกรมอัยการ เห็นชอบในคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อน จึงจะว่าความในศาลได้

มาตรา 19 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลชั้นประทวน กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่า เป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการ หรือ พนักงานอัยการ

⁷ ดู ความประสงค์และหลักการประกอบร่างพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พุทธศักราช 2478

(3) ในคดีแพ่ง หรือ อาญา ซึ่งข้าราชการถูกฟ้องในเรื่องการที่ไต่หาไปตามหน้าที่ราชการ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้คดีต่างก็ได้

(4) ในคดีที่เทศบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีผู้เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาลนั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่าง หรือ แก้ต่างเทศบาลก็ได้

(5) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้ โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจะถูกจำกัดลงมา ไขมีเงาเงาการ ทำหน้าที่แทนรัฐบาลในศาล ซึ่งพนักงานอัยการจะคงได้รับมอบหมาย หรือ มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่ พนักงานอัยการสามารถที่จะเข้าไปดำเนินการในศาลได้โดยตนเอง เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2479 ไขมี พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 19(3) โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการที่จะแก้ต่างคดีให้กับราษฎรซึ่งกระทำความผิดของพนักงานโดยชอบด้วยกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นด้วย

จากปี พ.ศ. 2479 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ก็ถูกใช้เรื่อยมา โดยมีได้มีการแก้ไข หรือ เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด จนกระทั่งถึง

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางแพ่ง ไขมีการกำหนดใหม่เป็นอย่างไรนั้นได้กล่าวกันไว้แล้วในบทก่อนสำหรับเหตุผลที่ไขประกาศใช้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ฉบับนี้ขึ้น เนื่องจากไขมีกฎหมายแห่งส่วนราชการใหม่ และตำแหน่งของพนักงานอัยการก็จำต้องเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมแห่งการบริหารราชการ ทำให้ไขมีปัญหาในเรื่องอำนาจและหน้าที่ ซึ่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ฉบับ พ.ศ. 2478 ไขมีบัญญัติขึ้นในสมัยเดิมก่อนการเปลี่ยนแปลง จึงต้องแก้ไข⁸

⁸ ดู เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498

จากประวัติศาสตร์ที่ศึกษามานี้ จะเห็นได้ถึงการเปลี่ยนแปลงของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย ในการดำเนินคดีแพ่ง แต่ก่อนที่จะศึกษาดังปัญหาอื่นคือไปนั้นคงจะต้องทำความเข้าใจก่อนว่า เหตุใดพนักงานอัยการ จึงต้องเข้าไปทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีแพ่ง และการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างไร และเหตุผลอื่นซึ่งแสดงให้เห็นถึง งานในหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางแพ่ง

ในส่วนแรกที่จะศึกษาดัง คือ

เหตุที่อัยการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีแพ่ง

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของ " อัยการ " เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า อัยการกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศ ฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302 (พ.ศ. 1845)⁹ เมื่อฝรั่งเศสยังมีพระมหากษัตริย์ปกครองประเทศ ก็เป็นที่ถือกันว่าอัยการ เป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์¹⁰ ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหน้าที่สำคัญของอัยการฝรั่งเศส (French Procureur Du Roi) ในระยะแรกจึงมุ่งไปในทางรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ในทางเศรษฐกิจและการคลังมากกว่าหน้าที่อื่น¹¹ ระบบอัยการของฝรั่งเศสได้แพร่ขยายไปทั่วยุโรป และเป็นต้นแบบของอัยการในยุโรป โดยที่หน้าที่ของอัยการในระยะแรก เป็นเรื่องที่มีมุ่งไปในทางรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางเศรษฐกิจและการคลัง อัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปหลายประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากฝรั่งเศส จึงเรียกอัยการของตนว่า "PROCURATOR FISCAL" ซึ่งมีความหมายเกี่ยวกับเรื่องการคลัง เช่น สเปน (เรียกอัยการของตนว่า MINISTRO FISCAL) เป็นต้น

จากเดิมที่อัยการฝรั่งเศสถือกันว่าเป็นผู้แทนของพระมหากษัตริย์ แต่เมื่อระบบกษัตริย์ได้หมดไป แต่อัยการฝรั่งเศสยังถือกันว่าเป็นผู้แทนของชุมชน และเป็นผู้แทนของ

⁹ ส. เปรูนาวิน และ ม. อรรถโกวิทวาทิ , ระบบอัยการ (พระนคร ไทยเซมพ, 2438) หน้า 46

¹⁰ เรื่องเดียวกัน

¹¹ กุศล พลวัน "อัยการกับการว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับรัฐ", วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 กันยายน 2521 หน้า 29

อำนาจบริหาร(Pouvoir Executif) ในศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้แทนของอำนาจตุลาการ ¹²

ทั้งนี้ประเทศต่างๆที่รับเอาระบบอัยการของฝรั่งเศส หรือจากประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งรับเอาระบบอัยการของฝรั่งเศสไป ก็รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางเศรษฐกิจและการคลังของอัยการฝรั่งเศสไปด้วย ซึ่งเป็นเหตุผลประการแรก

สำหรับเหตุผลประการที่สอง ซึ่งทำให้พนักงานอัยการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การดำเนินคดีแพ่ง คือ ในการบริหารประเทศหรือปกครองประเทศนั้น นอกจากการรักษาความสงบภายในและภายนอกประเทศแล้ว รัฐยังจะต้องทำนุบำรุงและสร้างความสำเร็จในหลายๆด้าน เช่น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา การอุตสาหกรรม การคลัง การสาธารณสุข การประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรม และอื่นๆ ทั้งเมื่อความเจริญของสังคมมีมากขึ้นเพียงใดหน้าที่ของรัฐก็มีมากขึ้นตามตัวไป

และจากแนวความคิดในการยอมรับถึงสิทธิเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน และอื่นๆ ที่พึงมีในรัฐ ทำให้รัฐต้องกำหนดบทบาทหรือหน้าที่ของรัฐที่มีต่อราษฎร ซึ่งการที่รัฐจะเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ มีวิธีการเดียว คือ รัฐยอมตนอยู่ใต้อำนาจกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น การที่รัฐจะเข้ากล่าวร้ายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ต้องเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนดให้รัฐทำได้เท่านั้น ¹³ ซึ่งเป็นลักษณะของ "นิติรัฐ" (LEGAL STATE) จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ "อัยการ" ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐในทางเศรษฐกิจและการคลัง ในครั้งแรก จึงต้องเข้ามารับหน้าที่คุ้มครองประโยชน์ของรัฐและสังคม ตามความเกี่ยวพันที่รัฐจำต้องมีกับกฎหมายที่รัฐได้สร้างขึ้น มากขึ้นทุกวันในฐานะตัวแทนของรัฐ

สำหรับเหตุผลประการที่สาม ซึ่งทำให้พนักงานอัยการต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ

¹² ส. เบญจาวิน และ ม. อรรถโกวิทวาทิ , ระบบอัยการ หน้า 46-47

¹³ วิษณุ เครืองาม "นิติรัฐ" เอกสารการสอนวิชา กฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 1-7 หน้า 72-73

การดำเนินคดีแพ่ง คือ ในการบริหารประเทศนั้น การรักษาความสงบภายในประเทศ เป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐจะต้องรักษาไว้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในฐานะตัวแทนของรัฐที่จะต้องปฏิบัติ แต่การที่สังคมจะอยู่ได้ด้วยความสงบสุขนั้น สิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ต้องได้รับความคุ้มครอง โดยผ่านกระบวนการ ยุติธรรม พนักงานอัยการซึ่งมีความรู้ความสามารถทางด้านกฎหมาย และเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐอยู่แล้ว จึงได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจาก สิทธิ เสรีภาพ และ ผลประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายต่าง ๆ นั้น เป็นเรื่องทางแพ่งเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การที่พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินการในเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการทางแพ่ง อีกประการหนึ่ง

สถาบันวิจัยประชากร
และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

2.3 บทบาทของอัยการต่างประเทศในการดำเนินคดีแพ่ง

การที่พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การดำเนินคดีให้รัฐ ก็เพื่อรักษาคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ เมื่อมีปัญหาทางกฎหมายหรือ ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของสังคมหรือประชาชน การศึกษาถึงบทบาทของอัยการในต่างประเทศในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งนั้น ต้องคำนึงถึงความแตกต่างของระบบศาลที่แต่ละประเทศมีอยู่ด้วย กล่าวคือ ในประเทศไทยใช้ระบบศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ในการชี้ขาดคดีสินปัญหาทุกอย่างทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นคดีธรรมดาหรือคดีปกครอง แต่กับบางประเทศแล้วจะมีทั้งศาลธรรมดาและศาลปกครอง ทำหน้าที่ชี้ขาดคดีแต่ละประเทศ ดังนั้นบทบาทของอัยการในต่างประเทศที่จะศึกษาถึงนั้น จะศึกษาจากประเทศที่ใช้ระบบศาลยุติธรรมศาลเดียว กับประเทศที่ใช้ศาลปกครองควบคู่กับศาลยุติธรรม

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบศาลปกครองที่จะศึกษา คือ

- ฝรั่งเศส
- เยอรมัน

สำหรับประเทศที่ใช้ศาลยุติธรรมในการดำเนินคดี ทุกประเภทที่ศึกษา คือ

- อังกฤษ
- สหรัฐอเมริกา

อัยการฝรั่งเศส

เป็นผู้แทนของอำนาจบริหารในศาลยุติธรรม มีฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา และสืบเปลี่ยนหน้าที่โยกย้ายกันได้¹⁴ มีคำเรียกรวมกันว่า Magistrat สังกัดกระทรวงยุติธรรม จากการศึกษาที่อัยการฝรั่งเศส เป็นตัวแทนของอำนาจบริหาร จึงทำให้มีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแม้แยกไม่ได้อีก¹⁵

¹⁴ ส. เปรูนาวิน และ น. อรรถไกรวัลลือ , ระบบอัยการ หน้า 47

¹⁵ โทเมน ภัทรภรณ์ , " อัยการฝรั่งเศส " อัยการนิเทศ เล่ม 30 , ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511)

อัยการ (LE MINISTERE PUBLIC) ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศส หมายถึงเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำศาลเพื่อเป็นตัวแทนสังคม มีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินการในนามของสังคม ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและจัดการให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่อัยการมิได้มีอำนาจ หน้าที่จำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น นอกศาลอัยการยังมีหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในทางอาญา ทางแพ่งและพาณิชย์ ทางระเบียบวินัย และทางคานการปกครอง อีกมากมาย

ในส่วนของการดำเนินคดีแห่งของอัยการฝรั่งเศสนั้น อัยการมีฐานะ เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร ในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ในศาล และต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ในทางแพ่งให้แก่ประชาชนด้วย

เนื่องจากฝรั่งเศสใช้ศาลปกครอง¹⁶ ต่างจากคดีแห่งธรรมดา ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้นถึงแม้ว่าในศาลปกครองจะมีอัยการทำหน้าที่อยู่ แต่ลักษณะ การทำหน้าที่ก็จะแตกต่างจากอัยการที่ทำหน้าที่ในคดีแพ่งในศาลยุติธรรม โดยอัยการใน ศาลปกครองจะทำหน้าที่ ในลักษณะของการตรวจสอบสำนวนและให้ความเห็นในสำนวน¹⁷

16 .
ทอ

16 สำหรับคดีประเภทต่าง ๆ ที่จะขึ้นศาลปกครองของฝรั่งเศสนั้น ศาสตราจารย์ LAFERRIERE นักนิติศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของฝรั่งเศส ได้แบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. การร้องขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำของฝ่ายบริหาร

โดยในคดีประเภทนี้ ผู้ร้องเรียนประสงค์ จะให้การเพิกถอนการกระทำหรือการสั่งการของฝ่ายบริหาร โดยอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. การร้องขอให้วินิจฉัย และสั่งการโดยสมบูรณ์

ในคดีประเภทนี้ ผู้ร้องเรียนกล่าวหาฝ่ายบริหารว่า ละเมิดสิทธิภาพประการใดประการหนึ่งของตน ดังนั้น ผู้ร้องเรียนจึงมีสิทธิ ได้รับความเสียหาย เพื่อ

3. คดีที่ขอให้สั่งตีความ

ในคดีประเภทนี้ ผู้ร้องเรียนขอให้ศาลปกครองตีความ การกระทำ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหารเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอธิบายหรือชี้แจงความหมายทางกฎหมาย หรือสาระสำคัญของการกระทำ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้น

4. คดีอาญาบางประเภท ในศาลปกครอง

เป็นคดีประเภทเกี่ยวกับศาลปกครอง ปฏิบัติการตามคำขอของฝ่ายบริหาร ที่ให้สั่งลงโทษเอกเทศตามกฎหมาย ที่กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครอง แทนที่จะเป็นศาลอาญา

17 อูซาส์ โทมลปานิก " อัยการประจำศาลปกครอง " เอกสารการสอนชุด วิชากฎหมายมหาชน , สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2526 หน้า 959-960

บทบาทในการดำเนินคดีแพ่ง ในศาลยุติธรรม

อัยการฝรั่งเศสเข้าเกี่ยวข้องกับในคดีแพ่ง ได้ในฐานะที่เป็นคู่ความในคดี (VOIE D' ACTION) หรือ โดยออกความเห็นโดยมีจำเป็นต้องเป็นคู่ความ แต่ออกความเห็นในฐานะเป็นที่ปรึกษา (VOIE DE REQUISITION)¹⁸ ส่วนมากแห่งคำพิพากษาของศาล ขอมริบว่าอัยการมีอำนาจที่จะเข้าเป็นคู่ความได้ในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้อัยการยังเข้าไปในฐานะหน่วยความช่วย¹⁹

การเข้าไปเป็นคู่ความหรือคู่ความร่วมของอัยการนั้น อาจเข้าไปในคดีในฐานะผู้แทนของทางราชการ หรือ ข้าราชการบางตำแหน่ง²⁰

บทบาทในฐานะที่เป็นคู่ความในคดีนั้น อัยการจะมีบทบาทเหมือนกับคู่ความธรรมดา เช่น การคัดค้านคำพิพากษา , อุทธรณ์ , การแถลงการณ์ในศาล

แต่ในกรณีที่อัยการเข้าไปในคดีในฐานะออกความเห็นนั้น อัยการจะไม่ได้เป็นประกัยแก่ฝ่ายใดในคดี อัยการจะทำหน้าที่เพียงขอให้ใช้กฎหมายบังคับตามที่ตนคิดเห็นเท่านั้น และไม่มีสิทธิคัดค้านคำพิพากษาของศาลที่ตัดสิน แยกต่างออกไปจากความเห็นของตน²¹

กรณีที่อัยการจะต้องเข้าไปเป็นคู่ความในคดี ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้คือ²² การขอให้ศาลสั่งให้ลดถอนการสมรสที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การตีความให้มีผลการมอบ

¹⁸ กรมอัยการ ระเบียบอัยการศาลฎ (กรุงเทพฯ พิมพ์ที่ โรงพิมพ์เวียนแก้ว การพิมพ์ 2526) หน้า 39

¹⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 71

²⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 71

²¹ ดอกเตอร์ คูปลาตรี * ภาค 1 คำอธิบายกฎหมายฝรั่งเศส " (ไม่ทราบสถานที่พิมพ์) พ.ศ. 2475 หน้า 43 - 46

²² กรมอัยการ , ระเบียบอัยการศาลฎ หน้า 71

บุตรให้อยู่กับบิดา, มารดา หรือบุคคลอื่น ในกรณีที่มีภรรยาหรือแยกกันอยู่ การขอให้เพิกถอนอำนาจจัดการทรัพย์สิน หรือเพิกถอนอำนาจปกครองของบิดามารดา การขอให้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สินชั่วคราวของบุคคลวิกลจริต และบุคคลที่สามสูญ การขอให้ปลดปล่อยผู้วิกลจริตจากสถานควบคุม การขอให้ประกาศการตายของผู้ที่ตกอยู่ในอันตราย สงคราม ฯลฯ การตั้งผู้อนุบาล การขอให้ปิดสมาคมและสหบาลอาชีพที่ทั้งขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การขอให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของชาติ การขอให้ประกาศสิทธิบัตรเป็นโมฆะ การขอให้ศาลสั่งว่ามีสัญชาติ ฝรั่งเศส ฯลฯ

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ อัยการฝรั่งเศส จะมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับพนักงานอัยการของไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากอัยการฝรั่งเศส จะเข้าไปดำเนินคดีแพ่งตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเข้าไปแล้ว ในบางกรณีอัยการฝรั่งเศสไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องในคดีแรก แต่สามารถเข้าไปดำเนินคดีได้ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติให้ศาลต้องแจ้งให้อัยการทราบ เพื่อเข้าไปเป็นคู่ความร่วมในคดี ในคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยสาธารณะ หรือ เกี่ยวกับรัฐชุมชน โรงเรียน การให้มรดกแก่คนยากจน เกี่ยวกับฐานะบุคคล และ การอนุบาลเกี่ยวกับหญิงมีสามี ผู้เยาว์และสามสูญ เกี่ยวกับสิทธิบัตร การคัดค้านผู้พิพากษา ฯลฯ

กรณีอัยการ เป็นผู้แทนของรัฐและดำเนินคดีในฐานะหน่วยความ²³ คือ ในเรื่องเกี่ยวกับการขัดแย้งอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง เรื่องโรงเรียนรัฐบาลฟ้องร้องสอยปกครองนักเรียน เรื่องทรัพย์สินของรัฐ เรื่องการเกณฑ์ทหาร

นอกจากอัยการฝรั่งเศส จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่²⁴

ในการสอบสวนคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญา

อื่น ๆ เช่น ดูแล หน่วยงาน ช่วยเหลือทางศาลแก่ผู้ยากจน ฯลฯ

²³ เรื่องเดียวกัน

²⁴ ฌูร์จักร บัทมิงห์ ณ อพูชยา และ วิซซ์ จีระแพทย์ การฝึกอบรมและตุลาการในประเทศฝรั่งเศส อัยการนิเทศ เล่มที่ 48 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2529

จากที่ศึกษานี้ จะเห็นได้ว่า อัยการฝรั่งเศสนั้น มีอำนาจหน้าที่และต้อง
เกี่ยวข้องกับคดีแพ่งมากพอสมควร และยังคงเข้าไปดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย
ส่วนในเรื่องการแก้ทางคดีให้กับรัฐนั้น ฝรั่งเศสใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของ
กระทรวงการคลัง เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการ²⁵ โดยไม่ได้ใช้อัยการ แต่
จะมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาล จะเป็นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานอัยการ

ลักษณะตัวแทนทางกฎหมายของกระทรวงการคลังนั้น เป็นแบบอย่างของระบบ
ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานของกระทรวงการคลังโดยตรง และมีอำนาจหน้าที่ในการ
เป็นตัวแทนของรัฐ ในการพิจารณาคดีทั้งหลายของศาล แต่มิใช่การปฏิบัติในฐานะทนาย
ซึ่งเป็นเรื่องของทนายเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากถือว่าเป็นงานที่ใคร่ให้มีมอบหมายตามจารีต
ประเพณี กล่าวคือ เมื่อเป็นผู้รวบรวมภาษีของรัฐในอดีต จึงได้รับอำนาจในการจัดการ
คดีต่อ เรกรวา ทกลงในปัญหาด้วย

การดำเนินคดีแพ่งของอัยการ เยอรมันตะวันตก

ในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งแล้ว อัยการเยอรมันไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ
การดำเนินการ²⁶ (plays no part in civil proceedings)

แต่เนื่องจากศาลทุกศาลในประเทศเยอรมัน ซึ่งตั้งอยู่ในกระทรวงยุติธรรมและ
จำแนกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ศาลฝ่ายกฎหมายเอกชน และศาลฝ่ายกฎหมายมหาชน²⁷

²⁵ " Organization and systems for the defence and legal counselling
of the civil Service" แอลโคบ อัญชัย สิริ บรรณานุกรม จาก เอกสารการประชุม
ทางกฎหมายนานาชาติที่ กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1976
(ความรู้เกี่ยวกับระบบอัยการ , กองวิชาการ กรมอัยการ 2524)

²⁶ E.J Cohn, assisted by W. Zdzieblo, Manual of German Law
Volume I (Oceana Publications) Inc., 1968 , p 44 - 45

²⁷ อุตสาหกรรม โพลีเทคนิค " ศาลปกครอง " เอกสารการสอนชุด วิชากฎหมาย
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2526
หน้า 951

ศาลต่าง ๆ ของเยอรมันนั้น มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไปตามเรื่องศาล อาจเกี่ยวข้องกับ และสามารถวินิจฉัยความถูกต้องของกฎหมายของการกระทำในทาง ปกครองได้ เช่น ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากกิจกรรมของฝ่าย ปกครองที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิและสัญญาได้

จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดเขตอำนาจของศาลใดนั้น จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่ว่า กรณีพิพาทที่มีอยู่ภายใต้ การบังคับใช้ ของกฎหมายใด หากเป็นการบังคับใช้ของ กฎหมายเอกชน ก็อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ถ้าเป็นกฎหมายมหาชน ก็เป็นอำนาจ ของศาลปกครอง

ในส่วนของการทำ เป็นการในศาลยุติธรรม ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำ- เป็นการของรัฐ ซึ่งต้องได้รับการพิจารณาในศาลแล้ว อัยการเยอรมันอาจจะเข้าเกี่ยว ข้องหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การกำหนดวิธี การและกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร เฉพาะ หน่วยงานที่จะตัดสินว่า ตัวแทนที่จะเข้าไปดำเนินการให้ในด้านกฎหมายนั้นจะเป็นเจ้า หน้าของรัฐ หรือ หนายความ ²⁸

²⁸ เอกสารการประชุมทางกฎหมายนานาชาติ ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 เรื่อง " Organization and Systems for the defence and legal counselling of the Civil Service. " แปลโดย อัญฉัญ ศิริ ขรรณานุกรณ์

การดำเนินคดีแห่งของอัยการอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ เป็นประเทศแม่แบบในการใช้หลักการว่า ศาลยุติธรรม เป็นผู้พิจารณาคดีปกครอง โดยยึดถือหลักเอกภาพแห่งกฎหมาย หรือหลัก " The Rule of Law " กล่าวคือ บุคคลทุกคนยอมอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็ เอกชนหรือฝ่ายปกครอง และหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นทั้งฝ่ายปกครองและเอกชน ก็ต้องขึ้นศาลยุติธรรมทั้งสิ้น ฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์มากกว่าเอกชน 29

ดังนั้น ในประเทศอังกฤษ จึงไม่มีการแบ่งแยกประเภทของคดีว่า เป็นคดีปกครองหรือเป็นคดีแห่งบรรพชา แต่เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยราชการกับเอกชน ในทางแพ่งแล้ว โดยปกติในอังกฤษจะใช้วิธีการในการจ้าง ทนายความเอกชนฟ้องหรือ แยกคดีให้ ซึ่งเป็นวิธีการที่คล้ายกับประเทศเนเธอร์แลนด์ ตุรกี สกอตแลนด์ ฯลฯ 30

อัยการของอังกฤษจึงบทบาทในการดำเนินคดีแพ่งน้อยมาก อย่างไรก็ตาม Attorney General และ Solicitor General ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปในฐานะ " เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของพระมหากษัตริย์ " ซึ่งมีฐานะเป็น ทนายระดับสูง ที่รับผิดชอบต่อหน่วยราชการต่าง ๆ เมื่อถูกฟ้องร้องหรือต้องการฟ้องร้อง

โดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ ซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินคดีในศาล ส่วนใหญ่แล้วจะใช้บริการของสำนักงาน Treasury Solicitor ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดย Treasury Solicitor Act ในปี 1876 แต่บางหน่วยงานก็มีทนายความปฏิบัติงานด้านกฎหมายของตนเอง ในการเป็นตัวแทนของหน่วยงาน ในการพิจารณาคดีของศาลส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ไม่มีทนายเอกชนทำหน้าที่

29 อภิเษก เลิศานาวินทร์ " ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย " วิทยานิพนธ์ภาคศึกษาศาสตรบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , พ.ศ. 2525 หน้า 7

30 กุศล พลวัน " อัยการกับการว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับรัฐ " วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 กันยายน 2521 หน้า 35

31 เอกสารการประชุมทางกฎหมายนานาชาติ ที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 1976

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของ Attorney General (หรืออาจจะเรียกว่าอธิบดีกรมอัยการ) ทำให้เขามีฐานะเท่าเทียมนายประจำกระทรวงต่าง ๆ หรือหน่วยงานต่าง ๆ และมีฐานะเหนือ (เท่าเทียมอื่น ๆ รวมทั้งทนายเนติบัณฑิตยสภาด้วย) หน้าที่ของ Attorney General รวมไปถึงงานด้านการให้คำปรึกษาโดยออกความเห็นให้แก่สภาสามัญ เมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติ และอื่น ๆ เช่น

Attorney General อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นฝ่ายเอื้ออำนาจมิให้เกิดความยุติธรรม เช่น สามารถอนุมัติให้คนอื่น ๆ ปรากฏตัวในศาลในนามของ Attorney General โดยใช้ดุลยพินิจของบุคคลผู้นั้น และ Attorney General ออกคำใช้จำคุก

ซึ่งระบบศาลและระบบการว่าต่างแตกต่างคดีทางแห่งของอังกฤษ ที่มีความหลายหลากอยู่มาก บางครั้งก็ใช้ทนายเอกชนเป็นผู้ดำเนินคดี บางครั้งก็ใช้ทนายความของฝ่ายราชการ หน่วยงานนั้น ๆ เอง แต่บางครั้ง Attorney General ก็เป็นผู้ดำเนินการเอง หรือไปบุคคลอื่นเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ทำให้เห็นว่าบรรดาหน้าที่ของอัยการอังกฤษในเรื่องการดำเนินคดีแห่งไม่เด่นชัดนัก

การดำเนินคดีแห่งของอัยการสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา นั้น ฐานะของระบบกฎหมาย คือ กฎหมายจารีตประเพณี ยกเว้นรัฐหลุยเซียน่า ที่ใช้ระบบที่ใกล้เคียงแบบมาจากประเทศฝรั่งเศส และรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่ยังคงสงวนสาระสำคัญของกฎหมายแห่งของสเปนไว้อยู่

อัยการของสหรัฐ แยกได้เป็น 3 ระดับ ³²

1. Attorney General เป็นอธิบดี Department of Justice รับผิดชอบด้านการบังคับกฎหมาย (Law Enforcement) มีหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และรับผิดชอบในการบริหารเกี่ยวกับงานยุติธรรม งานสอบสวนและงานราชทัณฑ์ด้วย แต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา

³² กมล พิศวนิช "ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา" วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 ธันวาคม 2521 หน้า 14

2. **United States Attorney** แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี มีอยู่ทุกรัฐ
แต่ถ้ารัฐใหญ่

3. **Assistant United States Attorney** แต่งตั้งโดย **Attorney General** ในรัฐหนึ่ง ๆ จะมี หลายคนแล้วแต่จำนวนคดี

อำนาจหน้าที่ของอัยการสำร็จในคดีดำเนินคดีแห่ง ³³

1. รับผิดชอบในการบังคับการตามกฎหมายแห่งบางฉบับ การบังคับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา
2. แยกต่างรัฐบาลแห่งคดีแห่งและกรณีอื่น ๆ ที่รัฐบาลเกี่ยวข้องกับ
3. เรื่องคดีแห่งแพ่งรัฐบาล
4. ให้คำแนะนำออกกฎหมายแก่ประธานาธิบดี , องค์การบริหารของรัฐบาล
5. ความคุ้มครองผลประโยชน์ที่ดินของสำร็จ ฯลฯ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแห่ง **Attorney General** จะทำหน้าที่
ทำหน้าที่ออกกฎหมายของรัฐ ³⁴ ถ้ามีการดำเนินคดีที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อป้องกัน
ผลประโยชน์ของรัฐ หรือกระทบกระเทือนผลประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย
บัญญัติไว้แล้ว สามารถดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งเห็นว่าจำเป็น เพื่อบังคับการให้เป็นไป
ตามกฎหมาย ถ้าต้องการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ควบคุมกฎหมาย
ในการดำเนินคดีแทนรัฐในศาล เมื่อรัฐเป็นคู่ความ หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับ หรือ
ผู้ได้รับผลร้ายรองลงว่ามีผลกระทบต่อรัฐ

33 "ระบบอัยการสากล" จัดพิมพ์โดย กรมอัยการ พ.ศ. หน้า 6

34 **William Mach and Donald J. Kiser, Corpus Juris Secundum**
Volum VII

หรือถ้าเป็นความประสงค์ของบุคลากรรัฐ หรือหน่วยงานนิติบัญญัติ แล้ว Attorney General ก็เข้าไปดำเนินคดีแทนรัฐ ในการฟ้องร้องต่อศาลคดีไต่หนทางแพ่ง หรืออาญา ซึ่งรัฐเป็นคู่ความ หรือมีผลประโยชน์ส่วนได้เสีย³⁵

ถึงแม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจไว้ Attorney General ก็สามารถนำคดีฟ้องร้องในนามของรัฐบาลได้ รวมถึงอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีใน Circuit Courts ด้วย³⁶

กล่าวโดยรวม ๆ ว่า อำนาจหน้าที่ของ Attorney General นั้น จะ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง หรือที่มุ่งหมายให้อำนาจไว้ แต่ถ้าไม่มีการบัญญัติไว้ดังกล่าวนี้ ก็อาจจะมีอำนาจ ตาม Common Law³⁷

ซึ่งอำนาจของ Attorney General ตามที่กล่าวนี้เป็นอำนาจของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของรัฐ และเป็นตัวแทนของรัฐในศาลทั้งปวง ในบางครั้ง Prosecution Attorney ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐ (State) , เมือง (County) หรือเขต (District) ก็มีอำนาจเช่นเดียวกับ Attorney General แต่จะต้อง เป็นกรณี ๆ ไป³⁸

ในการดำเนินคดีแพ่งของอัยการสหรัฐ นอกจากจะสามารถเข้าไปในคดี ได้เอง ก็เป็นว่าเกี่ยวกับประโยชน์ของสาธารณะแล้ว ในกรณีที่เห็นว่า ถ้ารัฐจะไต่ รับประโยชน์ Attorney General ก็มีอำนาจฟ้อง หรือไม่ดำเนินคดีต่อไป โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าจะมีเงื่อนไขอย่างใด ๆ จากกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่ ซึ่งรวม

35 Bancroft - Whitney Company Sanfrancisco - California, American Jurisprudence Volume 42 (Rochester, New York : The Lawyer Co. Operative Publishing Company p. 230

36 William Mach and Donald J. Kiser, Corpus Juris Secundum Volume VII p.

37 Ibid, p 1222

38 Bancroft Whitney Company Sanfrancisco California, American Jurisprudence Volume 42

กรณีของการประนีประนอมยอมความ หรือการตกลงกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ซึ่ง
อำนาจดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการของไทยจะไม่มี เพราะกรมอัยการได้วางหลักให้
พนักงานอัยการปฏิบัติตัว เช่นเดียวกับทนาย คือต้องสอบถามคู่ความว่าจะตกลงอย่างไร

นอกจากนี้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ สิทธิในการต่อสู้คดีของเจ้าพนักงาน
ของรัฐ ไม่ได้จำกัดเฉพาะ ³⁹ Attorney General เท่านั้น เจ้าพนักงานของรัฐ
ดังกล่าวสามารถจึงให้ทนายความดำเนินคดีให้กับตนได้ แต่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่า
จะต้องใ้ใบอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Attorney General แล้ว ถ้าการจ้าง
ทนายให้ดำเนินคดีแทนตน เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น มิได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ทนายที่
นั้นว่าจ้างมานั้นจะทำได้แต่เพียงให้ความคิดเห็นในคดี แต่ไม่สามารถว่าความหรือเข้า
ดำเนินคดีด้วยตนเองได้

ในส่วนของความรับผิดชอบในการดำเนินคดีของอัยการสหรัฐนั้น มีหลัก
ทั่วไปว่า อัยการจะไม่ถูกบังคับให้ตอบคำถามของเอกชนคนใดสำหรับในการปฏิบัติ
หน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ⁴⁰ จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับอำนาจ
ในการใช้ดุลพินิจของอัยการอย่างอิสระ

39 William Mach and Donald J Kiser, Corpus Juris Secundum
Volume VII p. 1230

40 Ibid., p 1230

เหตุผลที่พนักงานอัยการไทยเข้ามาเกี่ยวข้องกับในการดำเนินคดีแห่ง

จากการศึกษาความเป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบัน ของการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการไทยนั้น จะสามารถเห็นที่มาของพนักงานอัยการในปัจจุบันนี้ว่า มีที่มาสืบเนื่องกันตั้งแต่ สมัยอยุธยาโดยแต่เดิมก็คือ "อกระบัตร"⁴¹ ซึ่งทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลบรรดาคดีความในหัว เมืองแทนพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ ถึงแม้ว่าบรรดาคดีในสมัยนั้น จะไม่ได้แบ่งแยกออกเป็น แห่ง อาชญากรรมก็ตาม

ต่อมา เมื่อความเจริญในบ้านเมืองมากขึ้น การคมนาคมสะดวก มีการติดต่อกับต่างประเทศ โดยเฉพาะชาติยุโรป ซึ่งเข้ามามีสัมพันธไมตรีในไทย เห็นระบบกระบวนการยุติธรรมของไทย ก็อ้างว่าล้าสมัยและไม่เป็นธรรม ก็ไม่ยอมรับอำนาจของศาลไทยและเรียกร้องสิทธิที่จะตั้งศาลขึ้นพิจารณาคดีคนของตนเองหรือที่เรียกว่า " สิทธิอาทอนออกอาวเวต " ฝรั่งเศสชาติแรก ที่ได้ทำสัญญาขอพิจารณาความผิดคนในบังคับของตน ซึ่งอยู่ในเมืองไทยเองเป็นชาติแรก คือ ฮอลันดา เมื่อปี พ.ศ. 2207 ในรัชสมัยของ สมเด็จพระนารายณ์มหาราช และฝรั่งเศสเป็นชาติต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2228⁴² และตกทอดต่อมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ มีชาติต่าง ๆ ของทำสัญญาในลักษณะดังกล่าวนี้ ต่อมาอีกหลายชาติ แม้กระทั่งญี่ปุ่น ซึ่งเป็นชาติเอเชียด้วยกันก็ได้ทำสัญญาเช่นว่านี้

ในบรรดาชาติที่ได้สิทธิเหล่านี้ ฝรั่งเศส เป็นชาติที่ลือชื่อบุหาวให้ด้วยรัฐบาลไทยมากที่สุด ในเรื่องสิทธิอาทอนออกอาวเวต ดังที่พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้เคยประทานคำอธิบายไว้ว่า " เมื่อ ร.ศ. 112 เมื่อครั้ง ร.ศ. 112 และเมื่อหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีวิวาทกันมาก ฝรั่งเศสมีสปีเยกในฝั่งไทยมาก สปีเยกนั้นมีขบวิวาทกับคนไทยเมื่อใด ราชการก็รู้สึกชังเป็นอัน เช่นใครทำร้าย สปีเยกถึงตาย ฝรั่งเศสก็ตั้งวิวาทกับราชการ ไทยจับจำเลยได้ ก็จับมาชำระโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสส่งลี้โยในวิธีชำระประการใดแล้ว ก็หลุดไปทาง

⁴¹ สุริยทรัพย์ สวรรค์ทอง " จากอกระบัตรสู่อัยการ " วารสารอัยการปีที่ 5 ฉบับที่ 5 เมษายน 2525

⁴² พงษ์ศรี อางงรุต วิจัยกัโหมธการแลโซสนธิสัญญา ว่าด้วยสิทธิอาทอนออกอาวเวต โรงเรียนพิทยอง สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2506 หน้า 14 15

กระทรวงต่างประเทศให้เป็นเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวีรชนเอง
 อยุธยาบ้าง ให้มีอัยการไทยฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดิน
 ลงไปเป็นโจทก์เหมือนทั้งราษฎร เช่นเคียวกันกับสัปเหกเป็นจำเลย ศาลกงสุลชำระ
 รัฐบาลไทยต้องแต่งคนไปเป็นโจทก์ฟ้อง ถ่อมตัวเป็นราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้
 แปลว่า รัฐบาลสมมติตัวเองเป็นราษฎรผู้หนึ่งในศาลไทยและศาลกงสุลเป็นกลางชำระ " ⁴³
 จึงได้มีความคิดที่จัดตั้ง อัยการขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ ร.ศ. 109 โดยปรากฏใน
 หนังสือกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ของพระเจ้าวรวงศา
 เรือพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ ฉบับลงวันที่ 3 สิงหาคม ร.ศ. 109 ในเรื่องโครงการ
 การจัดการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นพระราชดำริให้จัดการแก้ไขประเพณีการชำระความ
 ปี ร.ศ. 103 สำหรับความในหนังสือกราบบังคมทูล ดังกล่าวตอนหนึ่งระบุว่า ⁴⁴
 " ข้อ 6 กรมอัยการ เป็นเจ้าพนักงานสำหรับเป็นโจทก์เป็นทนาย ในคดีความแผ่นดิน
 คือ ความนครบาล ซึ่งมีโทษในลักษณะอาญาหลวง อันเป็นอукฤษโทษ มหันตโทษ และเป็น
 เจ้าพนักงานที่ปรึกษากฎหมายของข้าราชการ มีตำแหน่ง เจ้ากรม 1 เสนบดีพิเศษ 4
 เสมียน เอก โท สามัญ " (เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 ช 1/3)
 และได้มีการจัดตั้งอัยการขึ้นเมื่อ ร.ศ. 111 พ.ศ. 2435) ⁴⁵ และเป็นกรมอัยการ
 ในร.ศ. 112.

ซึ่งความมุ่งหมายที่สำคัญ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหา สิทธิภายนอกอาณาเขต
 ของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเสียแล้ว ผลสืบเนื่องที่สำคัญในการจัดตั้ง ก็คือ

⁴³ สัตยา อรุณราช , อำนวยการสอบสวนของพนักงานอัยการ , วิทยานิพนธ์ปริญญา
 มหามบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2521 หน้า 9
 อ้างถึง หนังสือคำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับคดีดิน รวบรวมพิมพ์โดยคำสั่งกระทรวง
 เลขตราธิการ วันที่ 1 เมษายน 2464 หน้า 164

⁴⁴ สุรินทร์ ถั่วทอง , จากยกระบัตร์สู่อัยการ

⁴⁵ กรมอัยการ ประวัติกรมอัยการ หน้า 1

โดยผู้มีความรู้กฎหมายมาทำหน้าที่ นายผู้รักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ⁴⁶ หรือเจ้าพนักงานต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม (อันเป็นหน่วยงานบริหารของพระมหากษัตริย์) ซึ่งเป็นแนวความคิดของฝรั่งเศส (เนื่องจากฝรั่งเศสมีการจัดตั้งอัยการตั้งแต่ ค.ศ. 1302 หรือ พ.ศ. 1845) และอังกฤษ ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีอิทธิพล ในประเทศไทยมากพอสมควรในสมัยนั้น ทั้งในด้านการเมือง การค้า และวัฒนธรรม รวมทั้งการศาลและกฎหมาย ก็ยังไม่มีอัยการในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้

จากอิทธิพลการเมืองระหว่างประเทศที่ ฝรั่งเศสมีต่อไทยในด้านการยุติธรรมและเหตุผลในด้านการรักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ อัยการไทยจึงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ หลักในการดูแลผลประโยชน์⁴⁷ ของพระมหากษัตริย์และจากนั้น จึงทำหน้าที่ เกี่ยวกับการกระทำละเมิดอาญาแผ่นดินทั้งหลาย ซึ่งเป็นหน้าที่ทางอาญา (เพื่อแก้ปัญหาลิทธิภาพนอกอาณาเขต)

และที่เห็นได้ชัดว่า แนวความคิดระบบอัยการของฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อระบบอัยการของไทยมากที่สุดคือ ข้อบังคับปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ ของอัยการและพนักงานอัยการ ในทางแห่งให้มีอำนาจ เข้าไปชี้แจง หรือทำความเข้าใจแก่ศาล ถ้าเห็นว่า เป็นประโยชน์ของรัฐบาลหรือสาธารณะ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นคู่ความก็ตาม รวมทั้งให้ศาลแจ้งให้พนักงานอัยการทราบ เมื่อมีคดีเกี่ยวกับประโยชน์ของรัฐ เพื่อเข้าไปในคดี และอื่น ๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ มีอยู่เฉพาะในระบบอัยการฝรั่งเศส

จากแนวความคิดที่ให้พนักงานอัยการ ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ โดยการทำหน้าที่ในศาลแทนรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ยังคงมีสืบต่อมาถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอำนาจในการดำเนินการให้จำคุกลง ซึ่งลงสืบเนื่องจากอิทธิพลความคิดทางกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่จบการศึกษา มา แลต่ออย่างไรก็ตาม

⁴⁶ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นในพ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) โดยได้รับอิทธิพล การบริหารราชการมาจากระบบของประเทศสแวงเซอร์แลนด์ แคนซัน กู อีสระ สุวารณมล , ราชอาณาจักรไทย วิวัฒนาการและภาวะวิเคราะห์ , 2 (พ.ศ. 2519)

⁴⁷ กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ร.ศ. 112: ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112

แม้ว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบบ
 ประชาธิปไตยแล้ว อำนาจในส่วนของการดำเนินคดีแพ่ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
 ก็ยังคงตกติดมาด้วย เพียงแต่เปลี่ยนจากพระมหากษัตริย์เป็นรัฐเท่านั้น ตามที่ปรากฏใน
 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการฉบับแรก พ.ศ. 2478 และในฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน
 แต่มีส่วนที่เพิ่มเติมขึ้นมา คือการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นแนว
 ความคิดของนิติรัฐ (LEGAL STATE) ซึ่งต้องการให้ประชาชนในรัฐทุกคน
 ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน

พนักงานอัยการไทย จึงมีบทบาทในการดำเนินคดีแพ่งเท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

สถานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง

เนื่องจากพนักงานอัยการทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐ โดยการเข้า
 ไปว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้แก่รัฐ ในกรณีเกิดมีข้อพิพาทกับประชาชน ดังนั้นหลักการในการทำ
 หน้าที่ ในการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีก็คือหาว่าอย่างไรที่จะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ได้ดีที่สุด
 เพื่อสอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งพนักงานอัยการขึ้นมา

ซึ่งแนวความคิดในการดำเนินการทางแพ่งของพนักงานอัยการ จะแตกต่างกับการ
 ในการดำเนินการในทางอาญา เพราะในการดำเนินการในทางแพ่งนั้น รัฐซึ่งเป็นผู้กระทำ
 เอกชน จะได้รับผลประโยชน์หรือเสียผลประโยชน์โดยตรง ส่วนหลักการในทางอาญานั้น
 เป็นเรื่องของรัฐไม่ได้เสียหายโดยตรง จากการกระทำของผู้กระทำความผิดเป็นเพียงแต่
 ถือว่ารัฐ ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นด้วย เพื่อรัฐจะได้ทำหน้าที่รักษา
 ความสงบเรียบร้อยของสังคมได้

ดังนั้น สถานะในการทำงานของพนักงานอัยการในคดีแพ่งจึงอยู่ในวงจำกัด
 เพราะมีดังนี้ การทำงานจะมีได้ผลตามความมุ่งหมายในการจัดตั้งพนักงานอัยการ จาก
 ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(2)
 ซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลชั้นนี้ ถือเป็นหน้าที่ ที่พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติ
 เพราะถือเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการในทางแพ่ง พนักงานอัยการจะใช้หลักในการดำเนิน
 คดีอาญาที่ว่าใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีโดยอิสระ มาใช้ในทางแพ่งไม่ได้ เนื่องจากมีที่มา

ของการค้า เป็นการต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายไทยแล้ว ในการค้า เป็นคดี
 ว่างหรือ แยกต่างของพนักงานอัยการ ถ้าไม่เกี่ยวข้องกับตัวรัฐบาลเองแล้ว การใส่
 คุกพิณงโดยอิสระของพนักงานอัยการไทยก็มีได้ ซึ่งแสดงให้เห็นหลักการตามที่กล่าวข้างต้น
 จากหลักการการรักษาประโยชน์ของรัฐในทางแพ่ง โดยให้พนักงานอัยการเข้าไป
 ไปว่าต่างแยกต่างคดีใหม่ จะแตกต่างกับของฝรั่งเศส ซึ่งการว่างหรือแยกต่างคดีเป็นหน้า
 ที่ของกระทรวงการคลังเป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่บางกรณีจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงาน
 อัยการ ดังที่ได้ศึกษาแล้วในบทพินิจของอัยการฝรั่งเศส ซึ่งถ้าจะพูดถึงเหตุผลดังกล่าวนี้
 ก็คงจะมีดังนี้

1. เหตุผลจากการทำหน้าที่ในประวัติศาสตร์ ที่สืบเนื่องกับงานในหน้าที่ คือ
 การรักษาผลประโยชน์ของรัฐส่วนใหญ่ คือ การเก็บรวบรวมภาษี ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวง
 การคลัง ดังนั้นปัญหาที่รัฐกับเอกชนมีต่อกันส่วนใหญ่ จึงเป็นเรื่องทางภาษีอากร
 เจ้าหน้าที่กฎหมายกระทรวงการคลังได้ทำหน้าที่มานานแล้วจึงกระทำต่อไป ส่วนหน้าที่
 ที่กระทบต่อรัฐโดยตรงในทางแพ่งแล้ว ฝรั่งเศสจึงให้อัยการเข้าไปทำหน้าที่

ในกรณีของไทยก็มีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ในระยะแรกที่มีพนักงานอัยการ
 เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยนั้น ก็มีอำนาจหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐให้แก่หน่วย
 งานที่คนสังกัดคือ เช่น กระทรวงการคลัง กรมสรรพากร โรงงานยาสูบ และมีที่สังกัด
 อยู่กับกรมอัยการ และอื่น ๆ ต่อมาภายหลังจึงรวมกันเพื่อให้เป็นระเบียบ⁴⁸ และอยู่ที่
 เดียวกัน โดยมีอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน

2. เหตุผลประการที่ 2 เป็นเหตุผลเฉพาะของไทย คือผู้รู้กฎหมายของไทยใน
 สมัยก่อนนั้นมีอยู่เป็นจำนวนน้อย ดังนั้นการที่จะว่าต่างแยกต่างคดีให้กับรัฐนั้น คงใช้ผู้มีความ
 รู้ความสามารถทางกฎหมายเป็นอย่างมาก ถ้าศาลคลังรัฐอาจได้รับความเสียหาย
 บุคคลดังกล่าวก็คือ พนักงานอัยการๆ จึงต้องทำหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมด โดยไม่ได้แบ่งแยก
 เช่นฝรั่งเศส

⁴⁸ ดู ประกาศรวมพนักงานอัยการหัวเมือง กับพนักงานอัยการในกรุงเทพฯ เข้า
 ด้วยกัน ฉบับลงวันที่ 11 มีนาคม พุทธศักราช 2458

3. เหตุผลในค่านงบประมาณที่จะใช้จ่ายก็เป็นเหตุผลหนึ่ง เพราะถ้าใช้เจ้าหน้าที่
ดำเนินการน้อย ค่าใช้จ่ายก็ต่ำลง พนักงานอัยการจึงรับหน้าที่ดังกล่าว

มีเหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุน สถานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี
แพ่งคือ ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนที่เกิดขึ้นมานั้น ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว
ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ห้าแห่งรัฐในเรื่องนี้ คือพนักงานอัยการ ซึ่งถึงแม้ว่า พนักงานอัยการจะต้อง
ปฏิบัติการเพื่อรักษายลประโยชน์ให้กับรัฐ แต่ในการปฏิบัตินั้น พนักงานอัยการก็สามารถใช้
ความรู้ความสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้ โดยหลักการรักษายลประโยชน์ของ
รัฐไม่เสียไป แต่อย่างไรก็ตาม สถานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งให้กับรัฐ
ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างจำกัดนี้ อาจจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งเป็นปัญหา
ที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณาในบทความต่อไป

พนักงานอัยการ เคยเทียบหรือไม่ ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีแพ่งให้กับรัฐ

ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 19 ก็มีบัญญัติเปิดโอกาส
ให้บุคคลอื่นดำเนินคดีให้กับรัฐได้เช่นกัน กล่าวคือบัญญัติไว้ว่า " ในกรณีที่ กระทรวง
ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรม ประสงค์จะแต่งตั้ง
ข้าราชการในสังกัดให้ดำเนินคดีแพ่งในศาลใดศาลหนึ่ง หรือหลายศาล ซึ่งเกี่ยวกับคว
ดลประโยชน์ของตนเป็นประจำหรือเฉพาะคดีใดคดีหนึ่ง ให้แจ้งให้อธิบดีทราบ เมื่ออธิบดี
เห็นชอบในคุณสมบัติของข้าราชการผู้นั้นจะได้รับแต่งตั้ง และอธิบดีได้นำแจ้งไปยังกระทรวง
ยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ก็ให้ข้าราชการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีแทนได้ตลอดถึง
ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

ข้าราชการผู้นั้นจะดำเนินคดีดังกล่าวมาในวรรคก่อน ต้องเป็นเนติบัณฑิตหรือได้รับ
ปริญญากฎหมายมาในทางประ เทศที่ เนติบัณฑิตยสภายอมเทียบว่าเสมอด้วยเนติบัณฑิตและเป็น
สมาชิกเนติบัณฑิตยสภา "

ซึ่งหลักการตามมาตรา 19 นี้ ได้เคยปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติ พนักงาน
อัยการ พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นพรบ. พนักงานอัยการฉบับแรก และเมื่อตรวจสอบย้อนขึ้นไปอีก
ก็พบหลักการที่ยินยอมให้ ข้าราชการกระทรวงอื่นว่าความ ในหน้าที่ของตนเองได้ โดยพบ
ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127

จากที่กล่าวไว้ในบทเดียวกันนี้ว่า แต่เดิมนั้นพนักงานอัยการมีอยู่กระจัดกระจายตามกระทรวง หน่วยงาน กรมต่าง ๆ นอกจากจะอยู่ที่กรมอัยการ ซึ่งบางกระทรวงไม่มีอัยการทำหน้าที่ จึงได้ใช้เจ้าหน้าที่ของตน ซึ่งมีความรู้ทางกฎหมายทำเป็นคดีแทน

แต่จากหลักฐานที่ปรากฏ พนักงานอัยการเป็นนายแผ่นดิน มีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินในศาล ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่จากทางปฏิบัติบางครั้ง กระทรวง หน่วยงาน กรม เจ้าของเรื่องเห็นว่า ปัญหาทางแพ่งที่เกิดขึ้นนั้น เจ้าหน้าที่ของตนสามารถจัดการได้โดยมิต้องให้พนักงานอัยการดำเนินการ หรือโดยไม่ต้องจ้างทนายความจากเอกชน แต่ข้าราชการผู้นั้นก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการในศาลได้ เพราะมิใช่ตัวความเอง หรือมิใช่ทนายความ⁴⁹ กฎหมายจึงเปิดช่องให้ข้าราชการผู้นั้นดำเนินการในศาลได้ แต่ต้องอยู่ในการพิจารณาของอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าของนายแผ่นดิน จะพิจารณาว่า บุคคลนั้นมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ชอบที่จะรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินในทางแพ่งหรือไม่

เป็นมาตรการอีกประการหนึ่ง ในการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน โดยบุคคลอื่น แต่อยู่ในความดูแลของนายแผ่นดิน

ซึ่งแต่เดิมนั้น ถึงแม้ว่ากฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการ เป็นผู้ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาล⁵⁰ แต่ก็มิได้เป็นการจำกัดว่า เมื่อมีคดีเกิดขึ้นแล้ว พนักงานอัยการจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีทุกเรื่อง ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดบังคับให้ กระทรวง หน่วยงาน กรม ที่เกิดข้อพิพาทขึ้นนั้น ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ดังนั้น กระทรวง หน่วยงาน กรม อาจจะไม่จ้างทนายความเอกชน เป็นผู้ดำเนินคดีแทนตนก็ได้ แต่การกระทำดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณแผ่นดิน ที่จะต้องเสียไปในการจ้างทนายความเอกชนแล้ว พนักงานอัยการที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษาอ-

49 ดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 60

50 พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2)

ประโยชน์ในทางแต่งอีกโสดหนึ่งด้วยนั้น ก็ไม่ได้ทำหน้าที่สมกับเจตนารมณ์

จนกระทั่งได้มีมติของคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ 81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2505 เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือแพ่ง หรือมีความที่จะต้องถึงศาลแล้ว ให้ติดคอปพนักงานอัยการให้ดำเนินการให้ ไม่ควรติดคอปจำเลยความก่อน

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ จึงเป็นการยืนยันหลักการว่า พนักงานอัยการแคบๆ เกี่ยวที่มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่ง เพื่อรักษานโยบายของรัฐบาลในศาล เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ซึ่งแตกต่างจาก อังกฤษ, เยอรมัน, เนเธอร์แลนด์ และ ฯลฯ ซึ่งมีที่มาทางประวัติศาสตร์ในหลาย ๆ ด้านที่แตกต่างกัน

ประชาชนจะฟ้องร้องรัฐในทางแพ่งได้อย่างไร

อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ของพนักงานอัยการไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คือ การทำหน้าที่ในศาล ไม่ว่าจะเป็นในฐานะตัวความหรือทนายความ แต่เนื่องจากพนักงานอัยการมีฐานะเป็นทนายแผ่นดินนั้น การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินคดีแทนรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ราษฎร หรือองค์การต่าง ๆ ที่รัฐเกี่ยวข้อง ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เมื่อถูกฟ้องร้องหรือฟ้องร้องผู้อื่นในศาล

แต่เนื่องจากประเทศไทย รัยเอาแนวความคิดทางกฎหมาย กฎหมายของอังกฤษ ซึ่งถือระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน ซึ่งไม่ถือการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน เป็นสำคัญ ทำให้แนวความคิดในเรื่องการแบ่งกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ในประเทศไทยจึงไม่ชัดเจน เช่นเดียวกับอังกฤษและประเทศไทยไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อพิจารณาปกครองเหมือนกับประเทศภาคพื้นยุโรป ดังนั้นคดีที่พิพาทกันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เกี่ยวกับการปกครองจึงต้องนำมาพิจารณาพิพากษาในศาลยุติธรรม คือ ศาลแพ่ง ศาลจังหวัด ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เช่นเดียวกับคดีแพ่งทั่วไป และหลักกฎหมายที่นำมาใช้ ในการพิจารณาตัดสินกล่าว ก็เป็นไปตามกฎหมายธรรมดา ซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น-

เกี่ยวกับคดีพิพาทกันระหว่างเอกชนต่อเอกชน⁵¹ ทั้งนี้รวมถึงกรณีหน่วยราชการพิพาทกันในทางแพ่งด้วย

แต่ถ้าพิจารณาถึงวิธีการดังกล่าวแล้ว จะมีข้อที่น่าสนใจอยู่ 2 ประการคือ⁵²

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามใ้ กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายไม่มีฐานะเท่าเทียมกันเหมือนความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน

2. เมื่อพิจารณาถึงหลักการแบ่งแยก อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ โดยแต่ละอำนาจมีความเป็นอิสระจากกัน จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณารูปร่างของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารในคดีพิพาทกับเอกชน ในการพิจารณาของฝ่ายตุลาการด้วย

แต่หลักการที่ยอมให้เอกชนฟ้องฝ่ายปกครองได้นั้น ก็เป็นหลักการที่ตีประการหนึ่งในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อน หรือ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน ที่ได้รับความเดือดร้อน ไม่บุบชรรวมหรือไ้รับความเสียหายจากฝ่ายปกครอง ซึ่งแต่เดิมนั้นสิทธิของเอกชนจะฟ้องฝ่ายปกครองมีอยู่จำกัด โดยประเทศไทยถือหลักว่า

⁵¹ กุลพล พลวัน "หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง" เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 617-621

⁵² เรื่องเดียวกัน

" พระมหากษัตริย์กระทำได้ไม่ผิด " (The King can do no wrong)
เช่นเดียวกับอังกฤษ⁵³ โดยถือว่าข้าราชการหรือฝ่ายปกครองที่พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง
ให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ทำการในนามของ พระมหากษัตริย์ด้วยจากข้อความที่ว่า " พระ-
เจ้าอยู่หัวแต่งตั้งข้าราชการให้หน้าศึกษา บังคับบัญชาข้าราชการที่สมควรด้วยกฎหมายนั้น
ท่านให้ทำตามขอคำสั่ง บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานนั้น ถ้าแลผู้ใดหมิ่นหลักละเว้น หน้า
อันท่านบังคับให้ตนกระทำก็ "

⁵³ หลัก The King can do no wrong ของอังกฤษนั้น ทำให้พระมหากษัตริย์ไม่อาจถูกฟ้องต่อศาลได้ เพราะถือว่า ศาลนั้นเป็นศาลของพระมหากษัตริย์ และถือว่าการทรง หมาย กรม ของส่วนกลาง เป็นปฏิบัติการในนามของพระมหากษัตริย์ จึงไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิด ตามสัญญาหรือการละเมิดได้ หากจะฟ้อง กระทรวง หมาย กรม เหล่านั้น ก็ต้องใช้วิธีการพิเศษ (Petition of right) ต่อมา ค.ศ. 1947 อังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติ ชื่อ " The Crown Proceeding Act " เพื่อแก้ปัญหานี้

หานว่าผู้เป็นละเมิดอำนาจเจ้าพนักงาน อันพระเจ้าอยู่หัวท่านแต่งตั้งไว้ให้บังคับตามกฎหมาย" 54

นอกจากนี้ การฟ้องร้องข้าราชการนี้ ต้องได้รับพระ-บรมราชานุญาต เสียก่อน ศาลจึงจะรับคดีไว้พิจารณาได้ 55

ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นทบวงการเมืองนั้น แต่เดิมการราษฎรฟ้องกระทรวง ทบวงกรมแล้ว ศาลฎีกาเคยพิพากษาว่า ทบวงการเมืองเมื่อถูกฟ้อง ไม่จำเป็นต้องขอมาเป็น จำเลย 56

และในปี ร.ศ. 129 ได้มีกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ที่ 60 ว่าด้วย การที่ ศาลจะมีหมายถึง กรมและกระทรวงต่าง ๆ มีใจความว่า เรื่องฟ้องกรมและกระทรวงเป็น จำเลยศาล อย่ามีหมายไปยังกรมอัยการเลย ให้มีเป็นหนังสือแจ้งความไปยัง เจ้ากรม อัยการ เพราะเขาจะมาแก้ความก็ได้ไม่มากได้

แต่ในปัจจุบัน ทบวงการเมือง มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงมีสิทธิและหน้าที่ เหมือนบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิหน้าที่บางประการ 57 ดังนั้นทบวงการ เมืองและข้าราชการจึงอาจถูกฟ้องเป็นจำเลย ต่อศาลยุติธรรมได้ ทั้งในกรณีผิดสัญญาหรือกรณีละเมิด 58

54 พระราชบัญญัติลักษณะ ขยาน รศ. 113 หมวดที่ 7 ว่าด้วย โทษละเมิดอำนาจเจ้าพนักงาน มาตรา 147

55 คู่มือประกาศเรื่องข้าราชการ สิทธิบัตรฟ้องหาเป็นจำเลยในคดีอาญา ประกาศเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน พระพุทธศักราช 2465

56 คำพิพากษาศาลฎีกา 520/121 ระหว่าง เมืองโจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย

57 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69, 70, 72(1)

58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 43 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคล ที่จะฟ้องหน่วยราชการจึงเป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าพนักงาน ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

สำหรับพระมหากษัตริย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 6 บัญญัติว่า "องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่สักการะ ผู้ใดจะ ละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้อง พระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

มาตรา 168 บัญญัติว่า "บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มอบหมายไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

กรณีที่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล มีสภาพเป็นนิติบุคคลนั้นเป็นเพียง
 วิธีการหรือเทคนิคอันหนึ่งของกฎหมาย ซึ่งคิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกที่จะให้บุคคล
 ธรรมดาและทรัพย์สิน ที่มารวมกันนั้น สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ โดยสะดวก
 โดยนิติบุคคลนั่นเอง ⁵⁹ แต่กระทรวงทบวงกรมนั้น เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่ง
 แยกต่างกับนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน ในเรื่องของการจัดตั้ง ชุมเล็ก ฐานะของนิติบุคคล
 แสดงอำนาจพิเศษในทางปกครอง ⁶⁰

ตามหลักกฎหมายปกครองของไทยถือว่า กระทรวงต่าง ๆ และแม้แต่กรมอื่น
 เป็นส่วนราชการที่ขึ้นต่อกระทรวง มีฐานะเป็นทบวงการเมือง (หมายถึงส่วนราชการ -
 และองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล และมีอำนาจหน้าที่ในทาง
 ปกครอง) และมีสภาพเป็นนิติบุคคลโดยเฉพาะเป็นส่วน ๆ ไป ซึ่งเท่ากับเป็นการจำแนก
 หน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ

ซึ่งแตกต่างกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ ⁶¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศ
 ต่าง ๆ ในยุโรป (ฝรั่งเศส เยอรมันเป็นต้น) เพราะประเทศเหล่านั้นไม่ถือว่ากระทรวง
 และกรมมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ และถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ในกฎหมาย
 มหาชน กระทรวง ทบวง กรม เป็นแต่เพียงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำกิจกรรมในนามของรัฐ
 ทั้งสิ้น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลใหญ่อันเดียว ผู้ใดจะฟ้องร้องก็ต้องฟ้องร้องรัฐ ไม่ใช่ฟ้องร้อง
 กระทรวงหรือกรม และในทำนองเดียวกัน กระทรวงหรือกรมจะฟ้องร้องผู้ใด ก็ต้องกระทำ
 ในนามของรัฐ

แต่ความหลักกฎหมายของไทย กระทรวง และกรม มีสภาพเป็นนิติบุคคลแต่ละส่วน
 คือ กระทรวงก็เป็นนิติบุคคลอันหนึ่ง กรมในสังกัดกระทรวงก็เป็นนิติบุคคลอันหนึ่ง ฉะนั้น
 กระทรวงหรือกรม จึงเป็นโจทก์จำเลย และทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ในนามตนเองโดย
 ไม่ต้องอ้างรัฐ

⁵⁹ ประจวบ ภาณุจนกุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร :
 โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2523) หน้า 97 + 101

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน

⁶¹ เรื่องเดียวกัน

ซึ่งถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว กระทรวง หรือกรมที่เป็นนิติบุคคลก็มีได้แยกจากรัฐ
อย่างแท้จริง เพราะต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่ง
ถ้าเป็นนิติบุคคลอิสระแล้ว ต้องมีงบประมาณของตนเอง

จากการแบ่งแยก กระทรวง ทบวง กรม ให้เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ
นี้เอง บางครั้งก็เกิดปัญหาที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว กลายเป็นปัญหาซึ่งหนัก
งานอัยการต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนี้จะถือพิจารณาในบทต่อไป

สงวนลิขสิทธิ์บริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัญหาการดำเนินงานคดีแพ่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย

การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ การทำหน้าที่ว่าต่างแก่ต่างคดีในศาลให้แก่ รัฐบาล (กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) และองค์กรต่าง ๆ รวมถึงเจ้าพนักงาน และราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เนื่องจากการทำหน้าที่ที่มีความสำคัญดังกล่าวนี้เอง พนักงานอัยการต้องประสบปัญหาในการดำเนินการว่าต่างแก่ต่างคดีมากพอสมควร

ซึ่งถ้าหากยกปัญหาที่ต้องประสบของพนักงานอัยการนั้นมาพิจารณาและวิเคราะห์ ก็จะเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ว่า เกิดขึ้นเพราะเหตุใดและควรที่จะใช้วิธีการใดในการแก้ไข ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการนั้น อาจแบ่งตามขั้นตอน ในการดำเนินงานคดีดังนี้

1. ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนไปสู่การพิจารณาของศาล
2. ขั้นตอนการดำเนินคดีในศาล
3. ขั้นตอนภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว

3.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนไปสู่การพิจารณาของศาล

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นตามขั้นตอนนี้ จะช่วยชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยพนักงานอัยการว่า มีข้อจำกัดหรือมีความเหมาะสมสอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐบาลอย่างไร และแนวความคิดนั้นก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่พนักงานอัยการอย่างไรบ้าง

ปัญหาแรกที่จะยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างให้เห็น คือ

- 3.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการมีมติ ของคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง กระทรวงการคลัง

ตามที่ มาตรา 11 (2) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติไว้ว่า " ในคดีแห่ง พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงกับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

จวบจนบัญญัติดังกล่าวนี้เองเมื่อ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ของรัฐบาล มีปัญหาที่จะต้องดำเนินคดีแห่งในศาล ไม่ว่าจะในฐานะโจทก์หรือจำเลย และหน่วยราชการต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แจ้งคดีขอให้กรมอัยการเข้าดำเนินคดีต่าง ๆ เหล่านี้ แม้กรมอัยการใ้วางแนวทางปฏิบัติว่า ให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติตัวอย่างหนายความ กล่าวคือ ถึงแม้จะพิจารณาว่าคดีนั้น ถ้าจะดำเนินคดีต่อไปก็จะแพ้คดีก็ตาม หากตัวความยังยืนที่จะดำเนินการต่อไป พนักงานอัยการก็จะต้องดำเนินคดีให้¹ กล่าวคือ ไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการที่จะไม่รับดำเนินคดี ซึ่งรวมทั้งการแก้ต่างด้วย และจากมติของคณะรัฐมนตรีที่กล่าวว่า ในกรณีที่ กระทรวง ทบวง กรม มีกรณีพิพาทกันถึงศาล ต้องให้พนักงานอัยการเป็นทนายให้ ห้ามมิให้จ้างทนายความก่อน²

จากเหตุทั้งสองประการดังกล่าว เมื่อมีคดีแห่งเกิดขึ้น หน่วยราชการก็จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการทุกเรื่อง ปัญหาที่เกิดขึ้นว่า พนักงานอัยการจำต้องทำคดีแห่งทุกเรื่องในส่วนราชการต่าง ๆ แจ้งให้ดำเนินการทั้ง ๆ ที่ไม่มีเหตุผลและความจำเป็น อีกทั้งการดำเนินคดีแห่งเหล่านั้นไม่เป็นประโยชน์ แก่ทางราชการก็ตาม แต่ปัญหานี้จะวินิจฉัยต่อไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นที่น่าสนใจประการหนึ่ง ก็คือว่า บางครั้งเมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยราชการต่าง ๆ ในทางแห่ง หรือ เกิดการทุจริตทำให้ทรัพย์สินทางราชการเสียหาย ตามระเบียบราชการแล้วจะต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวน แต่ปรากฏว่าเมื่อมีการสอบสวนแล้ว หากตัวผู้รับผิดชอบไม่ได้ หน่วยราชการก็ต้องแจ้ง ผลการสอบสวนพร้อมทั้งสำเนาการสอบสวน ไปยังกระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังอาจจะแจ้ง

¹ คำแนะนำในหนังสืออัยการนิเทศ พ.ศ. 2478 หน้า 83

² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.จ. 81/ 2505 ลงวันที่ 13

ให้หน่วยราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการเรียกร้องให้ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายคืนให้แก่รัฐ แม้ว่าหน่วยราชการนั้นไม่เห็นด้วยก็ต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้อง ซึ่งพนักงานอัยการก็ต้องดำเนินการดำเนินคดีให้ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่ากรมอัยการจะไม่ใช้ดุลพินิจ ในเรื่องที่ส่งมาจากหน่วยราชการ

ในส่วนของการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ก่อนที่จะแจ้งให้หน่วยราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการอย่างไรก็ตาม ในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น กระทรวงการคลัง จะมอบหมายให้คณะกรรมการชุดหนึ่ง คือ " คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง " เป็นผู้พิจารณาเสนอให้กระทรวงการคลังสั่งการ

เหตุที่กระทรวงการคลัง เข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินของรัฐ

สำหรับเหตุผลที่กระทรวงการคลัง เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแลทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐนั้น ในประเทศต่าง ๆ ก็มีเหตุผลไม่ต่างกัน ในลักษณะที่ว่า แต่ละรัฐนั้นจะต้องมีผู้หารายได้และดูแลทรัพย์สินที่ได้มา ซึ่งกระทรวงการคลังของแต่ละประเทศ ก็ทำหน้าที่เหล่านั้น แม้แต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชก็ตาม ก็ต้องมีหน่วยงานของกษัตริย์ทำหน้าที่เช่นเดียวกับกระทรวงการคลัง

และกฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง³ ที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกกร กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งเป็นสัญญาผูกพันคือ เมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการรับประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงินและรัฐวิสาหกิจ นอกจากระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลัง ได้วางไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของข้าราชการที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติออกมาหลายฉบับ เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วย

³ ประมวลกฎหมายวิธีสบัญญัติ 216 หมวด 3 ราชวังกระทรวงการคลัง

โดยเริ่มแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. 2475 เพราะก่อนหน้านั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ที่จะทรงดำเนิการ ได้มีมติหรือระเบียบที่เกี่ยวของดังนี้

- มติคณะรัฐมนตรี ที่ ม. 3344/2477 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2477 เรื่อง การฟ้องร้อง ข้าราชการที่ทำผิดกฎหมายอาญาแผ่นดิน ซึ่งตามมติฯ ดังกล่าวนี้ กำหนดให้มีการเรียกร้องค่าเสียหายทางแพ่งด้วย

- มติคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว. 194/2484 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2484 เรื่อง การยกออกเงินหลวง มติฯ ดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องซึ่งให้ลงโทษผู้บังคับบัญชาทางวินัย ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้ยกออกเงินหลวงไป

- หนังสือเวียนกระทรวงการคลังที่ 39411/2488 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2488 เรื่องกรณีที่เกิด การทุจริตและเสียหายแก่ทรัพย์สินรัฐบาล ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร

- มติคณะรัฐมนตรี น.ว. 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 เรื่อง ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันนี้⁴ ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของข้าราชการในทางแพ่ง โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในความเสียหายนั้นเป็นข้าราชการ

จากมติหรือหนังสือเวียนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมาตามลำดับนั้น เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐให้คงมีอยู่ เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐได้ต่อไป ทั้งนี้โดยหลักกฎหมายที่ใช้เป็นแนวทางในการออกระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าว จากการศึกษาวิเคราะห์จากวิธีระเบียบแล้วจะพบว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด, นิติกรรมสัญญา เป็นหลัก

ส่วนวิธีการที่จะปฏิบัติตามระเบียบความรับผิดชอบ ของข้าราชการในทางแพ่ง ให้ได้ผล กระทรวงการคลังจึงได้เสนอ คณะรัฐมนตรี เพื่อขอตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อช่วยพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ก่อนที่กระทรวงการคลังจะสั่งการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบให้จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นได้⁵

⁴ ฎีกาสดพวต. ก

⁵ หนังสือที่ สร. 0503/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง ความรับผิดชอบในทางแพ่ง

นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง ได้กำหนดแนวทางและขอบเขตการพิจารณาไว้⁷ เป็นเรื่องที่ถูกสอบสวนว่าเป็นผู้กระทำผิด หรือ ทำให้เกิดความเสียหาย ไม่ยินยอมชดเชยหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด เห็นว่าไม่ควรมีผู้ใคร่รับผิดชอบ เรื่องดังกล่าวนี้ต้องเสนอคณะกรรมการ รวมทั้งเรื่องขอความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหา และเรื่องที่พนักงานอัยการ ทวงแย้งว่าหลักฐานอ่อน และเจ้าสังกัดเห็นควร

แต่เมื่อพิจารณาจากปริมาณงานที่เสนอ ให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งมีแนวโน้มมากขึ้นทุกวันและผลของมติที่ คณะกรรมการได้พิจารณาแล้ว มีผลทำให้พนักงานอัยการจำต้องดำเนินการฟ้องร้องมากขึ้นทั้ง ๆ ที่ ปรากฏหลักฐานจากการรวบรวม ของพนักงานอัยการเอง และสำนวนการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบของหน่วยราชการเจ้าสังกัด ที่ได้รับความเสียหาย ปรากฏว่าพยานหลักฐานอ่อนหรือไม่เพียงพอ แต่พนักงานอัยการก็จำต้องดำเนินการฟ้องร้องบุคคลผู้ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ แม้ว่าพนักงานอัยการจะไม่เห็นสมควรฟ้องร้องก็ตาม จึงเป็นการเสียเวลา และค่าใช้จ่ายโดยไม่สมควร และบางครั้งก็เป็นการไม่ได้ให้ความเป็นธรรม แก่ผู้ถูกฟ้องร้องอย่างพอเพียง

เหตุผลที่สำคัญที่ทำให้ คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง ใช้ในการพิจารณาพอสรุปได้ดังนี้

1. โดยฐานะที่เป็นคณะกรรมการ ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงการคลัง ในการรักษาผลประโยชน์ หรือทรัพย์สินของรัฐที่ต้องสูญเสี้ยวหรือเสียหายไป การพิจารณาจึงมีแนวโน้ม ในการที่จะติดตามเอาคืนทั้งทรัพย์สิน หรือชดเชยความเสียหาย ที่รัฐได้รับจากผู้กระทำผิด

2. การตั้งกรรมการสอบสวนในเบื้องต้น ของหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ไม่สมบูรณ์พอ เนื่องจาก

(1) มีลักษณะเป็นการช่วยเหลือ ผู้กระทำผิด มิให้ตัวพินดิ่งสู่บังคับบัญชา หรือต้องการช่วยเหลือกัน

(2) การสอบสวนไม่ตรงกับประเด็น จึงอาจเกิดจากการขาดความรู้และอื่น ๆ

(3) การสอบสวนล่าช้า ทำให้หลักฐานสูญหายไป

- (4) การสอบสวนล่าช้า ทำให้เรื่องที่เกิดขึ้นขาดอายุความ
- (5) หลังจากสอบสวนแล้ว หาคำผู้รับผิดชอบไม่ได้ มีจำนวนมาก
- (6) หลังจากสอบสวนแล้ว ได้คำผู้กระทำผิดคนเดียว ถ้าเป็นความผิดทางอาญา จากเหตุผลทั้ง 2 ข้อ ดังกล่าวนี้ เมื่อมีการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ ดำเนินคดีแล้ว ซึ่งในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ จะต้องมีการรวบรวมหลักฐาน และ ข้อเท็จจริงให้ชัดเจนใหม่ ซึ่งบางครั้งเรื่องที่ส่งมา โกลที่จะขาดอายุความ หรือขาดอายุความแล้ว แต่พนักงานอัยการก็ต้องฟ้อง คดีไปจึงเป็นปัญหาสำหรับพนักงานอัยการเป็น อย่างยิ่ง

ตัวอย่าง ของปัญหาที่สองของการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการ คือ

3.1.2 ปัญหาหน่วยงานของรัฐพิพาทกันในทางแพ่ง อันจะต้องดำเนินการชั้นศาลโดย ทั้งสองฝ่ายต่างขอให้ พนักงานอัยการ เป็นทนายว่าต่างหรือแก้ต่างให้

สำหรับปัญหาหน่วยงานของรัฐพิพาทกันในทางแพ่ง จนต้องดำเนินการในศาล นั้น ถ้าเป็นในประเทศเยอรมันตะวันตกแล้ว ศาลปกครองของเยอรมันมีอำนาจวินิจฉัยข้อ ขัดแย้งระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง⁸ ได้ แต่สำหรับในประเทศไทยแล้ว ปัญหา การพิพาทกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ(รวมทั้งหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ)ไม่มี กฎหมายฉบับใดบัญญัติว่า องค์การใดจะเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดโดยตรง อีกทั้งศาลปกครองใน ประเทศไทยยังมิได้ถูกจัดตั้งขึ้น ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทกันขึ้น ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจ พิจารณาคดีแห่งจึงเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวนี้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในกรณี ดังกล่าวนี้ สำหรับประเทศไทยแล้ว ฝ่ายบริหารของไทยยินยอมให้ฝ่ายตุลาการก้าวล่วง เข้ามาวินิจฉัยปัญหาให้

แต่กรณีเช่นนี้ จะไม่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เพราะกฎหมายฝรั่งเศสบัญญัติ ว่า "หน้าที่ของฝ่ายตุลาการย่อมเป็นเอกเทศ และย่อมจะต้องแยกออกจากหน้าที่ของฝ่าย

⁸ Brown & Garner , The French Administrative Law
แปลโดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เอกสารประกอบการสอน วิทยาลัยศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 203

บริหารตลอดไป ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมทางแพ่ง ไม่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องใดก็ตามที่เป็นการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองได้ และผู้พิพากษาย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกฝ่ายบริหารใด ๆ ไปให้การต่อหน้าศาลสถิตย์ยุติธรรม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในทางราชการ และหากจะมีการกระทำกร่างฝ่าฝืนหมิ่นดูหมิ่น ผู้พิพากษาเหล่านี้ต้องพ้นจากตำแหน่ง " (กฎหมายฉบับลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 มาตรา 12 ซึ่งบังคับใช้อยู่) ⁹

และในหลักกฎหมายของฝรั่งเศสนั้น ไม่ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ โดยถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลใหญ่ ในกฎหมายมหาชน กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำกิจการในนามของรัฐทั้งสิ้น ¹⁰ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ก็ต้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารชี้ขาด

ปัญหาการพิพาทกันของหน่วยงานของรัฐในทางแพ่งนี้ จะเป็นปัญหาสำหรับพนักงานอัยการ ก็เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างขอให้พนักงานอัยการ เป็นนายว่าต่างและแก้ต่างให้ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการจะไม่สามารถ ใจคู่สนิทใจในการรับว่าความให้อีกฝ่ายหนึ่ง และปฏิเสธที่จะแก้ต่างให้อีกฝ่ายหนึ่งได้ ¹¹ ดังนั้นพนักงานอัยการจะต้องรับทั้งว่าต่างและแก้ต่างให้ หรืออาจกล่าวได้ว่า ต้องรับเป็นทั้งนายโจทก์และนายจำเลย ให้กับหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันทั้งสองฝ่ายในคดีเดียวกัน ถ้าหน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่งนั้นเป็น กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล

ปัญหาคงกล่าวนี้ ถึงแม้ว่าทางปฏิบัติ จะเกิดขึ้นไม่มากนัก แต่ก็ เป็นปัญหาที่ไม่สมควรจะเกิดขึ้น ในการบริหารงานของรัฐ

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 33

¹⁰ ประยูร กาญจนกุล , คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2523) , หน้า 100

¹¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2)

สำหรับที่ว่าก่อให้เกิดปัญหาแก่พนักงานอัยการนั้น มิใช่่าเป็นปัญหาของคดี แต่เป็นปัญหาในด้านความรู้สึกรู้สึกเนื่องจากหน้าที่ ที่กระทำนั้นเป็นการต่อสู้กับเองในฐานะนายโจทก์และนายจำเลย ในการดำเนินคดีในศาล ซึ่งกรมอัยการเองก็ได้วางแนวทางปฏิบัติว่า ใ้พนักงานอัยการปฏิบัติตัวเช่นเดียวกับนายความ¹² เพราะต้องพยายามรักษาผลประโยชน์ของตัวความให้มากที่สุด ซึ่งผลประโยชน์ที่พนักงานอัยการ เข้าไปรักษาใ้ที่นั้นก็เป็ผลประโยชน์ของทางราชการด้วยกันทั้งคู่ เพียงแต่ว่า ต่างสังกัดเท่านั้นเอง

สำหรับปัญหาที่ว่า พนักงานอัยการคนเดียวกันจะทำหน้าที่ทั้งนายโจทก์และนายจำเลย ในคดีเดียวกันนั้น ในทางปฏิบัติจะไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าจะมีการมอบหมายสำนวนคดีใ้แก่พนักงานอัยการคนเดียวกันโดยพลั้งเผลอ พนักงานอัยการผู้รับมอบสำนวนก็สามารถที่จะชี้แจงต่อสู้บังคับปัญหาและขอถอนตัวในการทำหน้าที่ทั้งสองฝ่าย โดยคงทำหน้าที่ นายความใ้แต่เพียงฝ่ายเดียวได้

เนื่องจากปัญหาการพิพาทกัน ของหน่วยงานของรัฐที่มีสภาพนิติบุคคลนั้น เป็นปัญหาทางด้านการบริหารงานของฝ่ายปกครอง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้วางแนวทางแก้ไขไว้ดังนี้¹³ ว่า

ในกรณีมีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

- (ก) ใ้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด พิจารณาหาความตกลงกันก่อน
- (ข) ถ้าหาความตกลงกันตาม (ก) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (ค) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้ว ยังไม่เป็นผล ก็ใ้ดำเนินการทางศาลได้

¹² หนังสือกรมอัยการ ที่ 420/2480 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2480 และหนังสือกรมอัยการ ที่ 456/2480 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2480

¹³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/ ว. 150 ลงวันที่

และ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติว่า ตามชั้นตอนแก้ไขปัญหาการพิพาทกันข้างต้นนั้น
ให้ใช้รวมถึงการพิพาทกันเอง ของหน่วยราชการด้วย ¹⁴

แต่ปรากฏว่า มาตราการที่คณะรัฐมนตรี ได้วางหรือกำหนดขึ้นนั้น ไม่สามารถแก้ไข
ปัญหา การพิพาทกันของหน่วยราชการได้ ซึ่งสามารถยกตัวอย่างได้คือ คดีหมายเลขคำที่
26770/2528 คดีหมายเลขแดงที่ 15909/2529 ของศาลแพ่ง ระหว่าง กรมทางหลวง
โจทก์ กับ กองทัพบก จำเลย

ข้อเท็จจริงของเรื่องได้ความว่า เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2527 นายสมิทธนภ
โกษิมรตยนค์ของกองทัพบก ไปชนก้านขวางกั้นถนนที่ติดตั้งที่ริมขอบถนน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของ
กรมทางหลวง ได้รับความเสียหายชดเชยเป็นเงิน 50,940 บาท และกรมการสอบสวน
ความเสียหายของกรมทางหลวงเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากความประมาทของคนขับ
รถยนต์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ให้กองทัพบก ดังนั้นกองทัพบกต้องรับผิดชอบ ส่วนในคำนำคดีชำนานี้
ปรากฏว่านายสมิทธนภที่ขับรถยนต์คันดังกล่าวถึงแก่ความตาย และอัยการทหารบกมีคำสั่ง
ไม่ฟ้องเนื่องจากเห็นว่า เป็นเรื่องอุบัติเหตุ

ซึ่งก่อนที่จะมีการฟ้องร้องขึ้นนั้น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันในเรื่องความรับผิด
ไม่ได้ จึงได้มีการปฏิบัติตามชั้นตอนของมติคณะรัฐมนตรี คือ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดตกลง
กันก่อน แต่เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ จึงเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อชี้ขาดแต่ปรากฏว่า ใน
เรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีไม่ชี้ขาด จนกระทั่งคดีจะขาดอายุความ กรมทางหลวงผู้ได้รับความ
เสียหาย จึงส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้อง และในทำนองเดียวกัน กอง
ทัพบกผู้ถูกฟ้องร้องก็ไต่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เพื่อขอให้แก้คำสั่งคดีให้ ซึ่งพนักงานอัย-
การ ก็ไม่สามารถที่จะปฏิเสธไม่รับคำเงินการให้ได้ จึงต้องรับคำเงินการให้ทั้งสองฝ่าย

และแม้ขณะที่คดีฟ้องร้องไปแล้ว กรมอัยการก็ได้หาเรื่องเสนอ คณะรัฐมนตรี
เพื่อชี้ขาด แต่ปรากฏว่าไม่เป็นผล กล่าวคือไม่มีการชี้ขาดเรื่องที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ส่วน
การดำเนินคดีในศาลก็มีผลการดำเนินคดีต่อไป จนกระทั่งศาลได้มีคำพิพากษาให้จำเลย
ชดเชยเงินให้โจทก์ ซึ่งจำเลยก็นำเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาคณะกรมด้วย ซึ่งในรูป
คดีนี้ถือว่าเสร็จสิ้น

¹⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่สร. 0203/ ว. 219 ลงวันที่

แต่ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารงานก็เกิดขึ้นว่า กรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้ เพราะเหตุใด และจะมีวิธีการอื่นใดที่เหมาะสมจะนำมาใช้แก้ไขปัญหา เพราะในเรื่อง ดังกล่าวนี้ ก็มีการปฏิบัติตามขั้นตอนทางค่านับบริหารครบถ้วนแล้ว แต่ไม่มีการชี้ขาดตัดสิน ปัญหาจากผู้รับผิดชอบ จึงเกิดเป็นปัญหาดังกล่าวขึ้น

และถ้าเราพิจารณาต่อไปว่า ถ้าอุทธรณ์ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นหน่วยราชการ ไม่ยอมชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาที่ สืบเนื่องจากปัญหาหลัก กล่าวคือ

เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้ชนะคดีแล้ว และจำเลยได้ทราบคำสั่งบังคับของศาล แล้ว เมื่อครบกำหนดเวลาตามที่ระบุในคำสั่ง ให้ผู้แพ้คดีต้องชำระหนี้ ถ้าหากผู้แพ้คดี ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง บังคับ ขั้นตอนต่อไปให้ผู้เป็นเจ้านายตามคำพิพากษา จะปฏิบัติตามต่อไป คือ ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ของผู้แพ้คดีต่อไป

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในชั้นยึดทรัพย์ สำหรับผู้อุทธรณ์ตามคำพิพากษาที่เป็นหน่วย ราชการก็คือ ไม่มีทรัพย์สินใดที่จะให้ยึดมาบังคับคดีได้ เพราะทรัพย์สินของทางราชการ นั้น มีอยู่ 2 ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีได้แก่ " ทรัพย์สินอย่างใด ที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายยอมไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี ¹⁵ " นอกจากนี้กฎหมายยังได้บัญญัติไว้อีกว่า " ทรัพย์สินที่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ¹⁶ และ " ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สิน นั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ¹⁷ "

¹⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 285 (4)

¹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305

¹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307

อาจจะสรุปได้ว่า ทรัพย์สินของทางราชการนั้น ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการ บังคับคดี คือ ไม่สามารถยึดมาเพื่อบังคับชำระหนี้ได้ ดังนั้นการฟ้องร้องที่กระทำระหว่าง หน่วยราชการกับตนเองนั้น ถึงแม้ว่าจะชนะคดี แต่หากหากผู้แพ้คดีไม่ยอมชำระหนี้ ค่าพิพาท- ษาที่โทษชนะคดีก็ไม่เกิดผลเช่นใด

ทางที่จะแก้ไขให้ได้รับชำระหนี้ ก็คือ จะต้องทำเรื่องเสนอไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้หน่วยราชการ ที่แพ้คดีชำระหนี้ตามคำพิพากษาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการหมุน เวียนไม่จบสิ้น

ดังนั้น วิธีจัดการตามมติคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่หน่วยราชการพิพาทกันและไม่สามารถ คลองกันได้ โดยได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ¹⁸ นั้น ก็ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ

อีกทั้งยังสร้างปัญหาให้กับพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นนายแผ่นดิน ซึ่งต้องเข้าไปเป็น ตัวแทนทำหน้าที่ทนายให้กับทั้งโจทก์ จำเลยในศาล โดยที่ไม่เป็นประโยชน์แก่การพิจารณา คดีแต่อย่างใด เสียทั้งค่าใช้จ่ายและเวลา อีกทั้งการเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวนั้น ไม่ได้ แสดงให้เห็นถึง การปกป้องผลประโยชน์ของรัฐตามหน้าที่ที่พนักงานอัยการควรปฏิบัติได้ อย่างเต็มที่ เพราะคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต่างเป็นหน่วยราชการด้วยกัน

ถึงแม้ว่าปัญหาการพิพาทกัน ในทางแห่งของหน่วยราชการจะเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับ การดำเนินการของพนักงานอัยการไม่มากนักก็ตาม แต่เป็นปัญหาทางกฎหมายที่มีความ สำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในด้านการปกครองการของรัฐ ซึ่งจะต้องยกมาวิเคราะห์เป็นอีก หนึ่งปัญหาหนึ่ง นอกจากที่นำมาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์นี้

แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติไม่ค่อยเกิดขึ้น จึงทำให้ไม่ค่อยได้รับความสนใจ อย่างพอเพียง แต่ในปัจจุบันนี้ความเจริญของสังคมมีมากขึ้นเท่าใด การกระทบกระทั่งระ- หว่างส่วนราชการ ซึ่งต่างมีหน้าที่ต่าง ๆ ในการพัฒนาบ้านเมืองเพิ่มมากขึ้นทุกด้าน ก็มี โอกาสเกิดขึ้นได้มากเป็นลำดับด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นกับพนักงานอัยการในเรื่องนี้ แม้จะเป็น

¹⁸ มติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.

เพียงส่วนน้อย แต่ก็ทำให้มองเห็นภาพรวมของพนักงานในการดำเนินคดีแพ่งว่า มีลักษณะคล้ายเครื่องจักร บางครั้งก็ปฏิบัติงานโดยขาดอิสระในการใช้ความคิด ที่จะสร้างสรรค์ในสิ่งอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงต้องได้รับการแก้ไขด้วยวิธีการที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ปัญหาในชั้นก่อนการดำเนินการในศาลที่ยกตัวอย่างมาให้เห็นนั้น จะเห็นปัญหาหลักของปัญหาคงกล่าวอยู่ว่า เป็นเรื่องที่พนักงานอัยการจำต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ โดยที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพราะกรมอัยการได้วางแผนปฏิบัติไว้เช่นนั้น และอีกประการหนึ่งคือ มีปัญหาอยู่ในตัวหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องก่อนที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้อธิบายในชั้นตอนต่อไปว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นแท้จริงเพราะเหตุใด

ตัวอย่างของปัญหาที่จะยกขึ้นพิจารณาต่อไปนี้คือ ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นตอนของการดำเนินการในศาล และภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาแล้วดังนี้

ลงนามโดยบรรณาธิการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการดำเนินการในศาล

จากการที่พนักงานอัยการ ต้องเข้าไปดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาล และ
หน้าที่รักษาและคุ้มครองประโยชน์ของสังคมในด้านต่าง ๆ กัน ตามที่กำหนดไว้ในกฎ-
หมายฉบับต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการดำเนินคดีอาญา เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของ
สังคม

ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น มีประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาญา บัญญัติรับรองถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้อย่างชัดเจนว่า
การเข้าไปดำเนินคดีของพนักงานอัยการนั้นในฐานะอย่างไรและจะต้องปฏิบัติอย่างไร-
บ้าง

แต่ปรากฏว่า ในกรณคดีแห่งของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญ
อีกประการหนึ่งเช่นกัน กลับไม่มีการบัญญัติหรือรับรองไว้โดยกฎหมายอย่างชัดเจนเหมือน
คดีอาญา ว่าพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหรือดำเนินการเป็นไร

ดังนั้น ถึงแม้ว่าการเข้าไปดำเนินคดีแห่งในศาลของพนักงานอัยการบาง
เรื่องนั้นจะเป็นปัญหา เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร เรื่องที่พาดพิงกล่าว
นี้คือว่าในเรื่อง "การกระทำในการปกครอง"¹⁹ แต่การดำเนินคดีก็ได้กฎหมายฉบับ
เดียวกับที่ใช้อยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในทางแห่ง คือ ประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิได้มีวิธีการที่พิเศษหรือ
แตกต่างกันไปแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศซึ่งมีศาลปกครอง คดีเช่นนี้ก็จะ
ถูกแยกออกไปพิจารณาในศาลปกครอง แต่ในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีการจัดตั้งศาล
ปกครองขึ้น ดังนั้น คดีทั้งนี้จึงเป็นคดีแห่งทุกชนิดจึงถูกพิจารณาในศาลที่มีอำนาจพิจารณา
คดีแพ่งโดยทั่วไป ยกเว้น คดีภาษีอากร คดีแรงงาน ซึ่งเดิมเคยถือว่าเป็นคดีแห่ง-
ชนิกหนึ่ง แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลภาษีอากร และศาลแรงงานแล้ว คดีทั้ง 2 ประเภท
จึงกล่าวถึงได้ไปพิจารณาในศาลที่จัดตั้งขึ้น

¹⁹ หมายถึงกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน
ที่อาจจำแนกได้สองประเภท คือ การกระทำฝ่ายเดียวและการทำหลายฝ่าย
การกระทำฝ่ายเดียว เช่น คำสั่ง ตวง ๆ และการกระทำหลายฝ่าย เช่น
การหาสิทธิระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน

ดังนั้นเมื่อยังไม่มีการจัดแยกคดีที่ฝ่ายปกครองมีปัญหาทางแพ่งกับเอกชน ไปพิจารณาในศาลพิเศษอื่นใด เราจึงกลับมาพิจารณาถึงการดำเนินคดีในศาลของพนักงานอัยการ ว่ามีใญ่หาอะไรที่ควรจะได้รับการศึกษาในชั้นวิชาการบ้าง

เมื่อพิจารณาแล้วปัญหาที่น่าจะหยิบยกขึ้นมามากที่สุด คือ

ปัญหารานะของพนักงานอัยการ

จากการที่พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลและอื่น ๆ นั้น

20 การที่พนักงานอัยการได้เข้ารับว่าต่างหรือแตกต่างคดีแพ่งให้กับ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นี้ เป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐ เพื่อไปแสดงผลประโยชน์รัฐในศาล แต่มีใช้ในฐานะเป็นตัวความเสียหาย คู่ความหรือตัวความที่แท้จริงคือ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของเรื่อง (แต่เดิมนั้นถือว่า พนักงานอัยการเป็นตัวความเสียหาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 966/2474 พิพากษาว่า ทว่าร่างนั้นว่ามีผู้โดยครุภ อัยการมีอำนาจฟ้องขับไล่ได้ในฐานะเป็นโจทก์)

ครั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2498 แล้วฐานะของพนักงานอัยการได้เปลี่ยนไปจากการเป็นคู่ความโดยตรง มาเป็นผู้ว่าต่างและแตกต่างให้กับกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ถ้ากระทรวง ทบวง กรม ไม่มอบอำนาจให้ว่าต่างหรือแตกต่างคดีให้แล้ว พนักงานอัยการก็จะเข้าไปดำเนินคดีด้วยตนเองไม่ได้

แต่มีคดีอีกประเภทหนึ่ง "ตั้งต้นที่พนักงานอัยการ" โดยพนักงานอัยการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเอง ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือมีคำขอจากฝ่ายใด ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าสอดแทรกควบคุมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและสังคม ดังปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นการร้องขอให้ศาลสั่งให้ บุคคลวิกลจริต

20 กุลหิต หลาน "อัยการกับการว่าต่างแตกต่างคดีให้กับรัฐ" วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 กันยายน 2521 หน้า 40

เป็นใครก็ตามที่สามารถ ร้องขอให้ศาลสั่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของผู้นั้น ร้องขอในเรื่องการก่อตั้งและเลิกมูลนิธิ ร้องขอให้ศาลสั่งผู้ปกครอง ผู้อนุญาต หรือผู้ที่ทักไซ้ให้แก่ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต ฯลฯ ซึ่งกฎหมายให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยแท้ และในนามของอัยการเอง แม้ตัวบุคคลวิกลจริต หรือ ผู้เยาว์ หรือญาติพี่น้องของบุคคลนั้น ๆ จะไม่ยินยอมก็ตาม เพราะเป็นการดำเนินการของพนักงานอัยการเองโดยเฉพาะ รวมทั้งเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของรัฐ คือ กรมอัยการจะต้องชำระให้แก่ศาล (ถ้ามี) ถึงแม้ว่า บุคคลวิกลจริต หรือ ผู้เยาว์ จะเป็นผู้อำนาจใด ก็จะไม่ขอ-
ดำเนินคดีแบบอนาถาไม่ได้ เพราะบุคคลดังกล่าวไม่มีหน้าที่ต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแต่อย่างใด

การที่พนักงานอัยการทำหน้าที่ว่าคองแก่ต่างในกับรัฐบาลนั้น เป็นการทำหน้าที่ในศาลพนักงานอัยการจำต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแห่ง โดยทำหน้าที่อย่างทนาย แต่ในกฎหมายของอัยการเองกลับบอกว่า พนักงานอัยการเป็นทนายแทนดิน ²¹ แต่ไม่มีคำอธิบายว่า ทนายแทนดินนี้ ²² มีความหมายอย่างไร ถึงแม้ เราจึงต้องพิจารณาจากบทบทของพนักงานในการดำเนินคดีแก่ ซึ่งข้อสังเกตว่าบททนายที่พนักงานอัยการปฏิบัตินั้นแตกต่างกับทนายความในบางประการ คือ

1. พนักงานอัยการทำหน้าที่อย่างทนาย แต่มิใช่เป็นทนายความ เพราะกฎหมายของทนายความปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติ ทนายความ พ.ศ. 2528 ไม่เปิดโอกาสให้พนักงานอัยการเป็นทนายความได้ ดังจะเห็นได้จาก

มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า "ทนายความ" หมายความว่า ผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาต หรือ ผู้ซึ่งขาดจากการเป็นทนายความหรือต้องห้ามทำการเป็นทนายความว่าความในศาล หรือแต่งฟ้องคำให้การ ฟ้องอุทธรณ์ ฟ้องฎีกา แยกฎีกา คำร้อง หรือ คำแถลง อันเกี่ยวแก่การพิจารณาคดีในศาลให้แก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้กระทำในฐานะเป็นข้าราชการ

²¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6

²² ปรีชา สัมพันธ์ "ทนายแทนดิน" วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 40 เมษายน 2524

ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ องค์การของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ หรือมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 35 ผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

()

.....

(10) ไม่เป็นข้าราชการ หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ เว้นแต่ข้าราชการการเมือง

จากบทบัญญัติใน พระราชบัญญัติแพทยกรรม พ.ศ. 2528 นี้ จะแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีแพ่งอย่างทนายนั้นมิใช่เป็นการกระทำหน้าที่ในฐานะทนายความตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะพนักงานอัยการไม่สามารถเป็นทนายความได้ เนื่องจากกฎหมายห้ามไว้

2. การที่พนักงานอัยการรับว่าต่างหรือแตกต่างเกี่ยวกับบุคคลใดในคดีแพ่งนั้น

จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ หรือ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐและราษฎร ซึ่งกฎหมายรับรอง รวมทั้งบุคคลที่พนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแตกต่างให้ได้นั้น ต้องมีกฎหมายระบุให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไว้ด้วย

ดังนั้น การที่พนักงานอัยการจะเชื่อว่าต่างหรือแตกต่างคดีแพ่งใดนั้น พนักงานอัยการจะต้องแสดงให้เห็นศาลทราบด้วยว่า มีเหตุผลอย่างใดจึงรับว่าเป็นคดีให้ ศาลหรือคู่ความฝ่ายตรงข้ามอาจจะแย้งได้ว่า กรณีเช่นนี้นั้น พนักงานอัยการไม่มีอำนาจเชื่อว่าต่างหรือแตกต่างคดี ทั้งถ้าพนักงานอัยการมีฐานะเป็นทนายความแล้ว การลัดค้านดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะทนายความเอกชนในการรับว่าต่างหรือแตกต่างคดีให้กับคู่ความของตนนั้น เพราะเป็นเรื่องตกลงกันโดยมีผลประโยชน์ตอบแทน และไม่จำเป็นต้องแจ้งเหตุผลใด ๆ ต่อศาลในการเข้ารับว่าต่างหรือแตกต่างคดี และคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่สามารถลัดค้านทนายความได้

ในเรื่องการลัดค้านพนักงานอัยการ พนักงานอัยการในการเชื่อว่าต่าง หรือแตกต่างคดีแพ่งนี้ เฉพาะเรื่องในลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้น คือ

อัยการจังหวัดประจำศาลจังหวัด ฉะเชิงเทรา หรือกรมอัยการว่า การรับแก้-
ต่างคดีให้กับเจ้าพนักงานซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการกระทำตามเกณฑ์นั้น พนักงานอัยการ
จำต้องแสดงเหตุผลให้ศาลทราบหรือไม่ และถ้าศาลไม่อนุญาตให้อัยการแก้ต่างและ
อัยการจังหวัด พิจารณาแล้วเห็นควรไม่อุทธรณ์คำสั่งของศาลจะเป็นชอบหรือไม่

กรมอัยการโต้ตอบข้อหารือว่า 23

"การใดเป็นเรื่องที่ข้าราชการซึ่งถูกฟ้อง ใดทำไปตามหน้าที่ราชการหรือไม่นั้น พนักงาน
อัยการมีอำนาจวินิจฉัยและรับว่าต่างแก้ต่าง เมื่อมีเหตุผลอันสมควร

แต่อำนาจนี้ไม่ใช่อำนาจเด็ดขาดที่ผู้กระทำความผิดจะคัดค้านไม่ได้เสียเลยอย่างไร-
ก็ดี ในการที่ศาลสั่งไม่อนุญาตให้พนักงานอัยการแก้ต่าง ถ้าเจ้าพนักงานที่ฟ้องหาเป็น
จำเลยประสงค์จะให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ได้ ก็ย่อมที่จะจัดการต่อไปโดยลำพัง การ
ที่อัยการจังหวัดไม่อุทธรณ์นั้น กรมอัยการเห็นชอบด้วย"

จากการตอบข้อหารือดังกล่าว ของกรมอัยการนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า
การที่พนักงานอัยการจะเข้าไปว่าต่างหรือแก้ต่างคดีให้กับรัฐหรือเจ้าพนักงานนั้น เป็น
เรื่องทั่วไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและสามารถที่จะพิสูจน์ได้ แต่ในเบื้องต้นแล้วที่
จะดำเนินการในชั้นพิจารณาต่อไป

3. ในการคว่ำเนิ่นคดีให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีของ

พนักงานอัยการนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกฎ-
หมายมหาชน เพราะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง 24 แต่ในการคว่ำเนิ่นคดีแห่งของ
พนักงานอัยการ ถึงแม้ว่าจะเป็นการคว่ำเนิ่นคดีให้กับรัฐซึ่งมีข้อพิพาทกับเอกชนก็ตาม จะ
ได้รับการพิจารณาในศาลที่เหมาะสม คือศาลปกครอง แต่เนื่องจากศาลปกครองยังไม่ถูก
จัดตั้งขึ้น ดังนั้นการคว่ำเนิ่นคดีต่าง ๆ ทางคดีจึงต้องถือปฏิบัติเช่นเดียวกับเอกชนที่พิพาทกัน
ซึ่งกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีแกะนั้น คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่ง-

23 อัยการนิเวศ พ.ศ. 2479 หน้า 47

24 กฎหมายปกครองในความเห็นของนักกฎหมายหรือเมื่อสาระต่าง ๆ อาจสรุป
ลักษณะสำคัญได้ดังนี้ 1. เป็นสาขาของกฎหมายมหาชน 2. วางหลักการจัดระเบียบ
และวิธีดำเนินการ งานสาธารณะของฝ่ายปกครอง 3. วางหลักความเกี่ยวพัน ระหว่าง
องค์กรฝ่ายปกครองด้วยกัน และ ฝ่ายปกครองกับเอกชน

เป็นกฎหมายว่าด้วยการค้าเป็นคดีตามกฎหมายเอกชน ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการจึงต้องใช้กฎหมายทั้งเอกชน และกฎหมายมหาชนผสมผสานกันเท่าที่ไม่ขัดต่อขอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

โดยปกติแล้ว พนักงานอัยการที่จะมีอำนาจรับว่าต่างหรือแตกต่างคดีได้ ก็คือพนักงานอัยการที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปประจำในท้องที่ที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ดังพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 โดยมีบัญญัติไว้ว่า

"อธิบดีและรองอธิบดีมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล อัยการพิเศษประจำเขตมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาลภายในเขต พนักงานอัยการผู้อื่นมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ เว้นแต่

(1) เมื่ออธิบดีได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการ ซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีโดยเฉพาะเรื่อง หรือเมื่ออัยการพิเศษประจำเขต ได้มีคำสั่งให้พนักงานอัยการซึ่งรับราชการประจำในท้องที่หนึ่งภายในเขตไปช่วยราชการในอีกท้องที่หนึ่งชั่วคราว หรือให้ไปดำเนินคดีโดยเฉพาะเรื่องภายในเขตและอธิบดีหรืออัยการพิเศษประจำเขตแล้วแต่กรณี ได้แจ้งให้ศาลแห่งท้องที่นั้นทราบแล้ว พนักงานอัยการผู้นั้นมีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว จึงมีความหมายว่า พนักงานอัยการโดยทั่วไปซึ่งมิใช่อธิบดีหรือรองอธิบดีและอัยการพิเศษประจำเขตแล้ว ก็มีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะในเขตท้องที่ตนได้รับแต่งตั้งให้มีตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น พนักงานอัยการที่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในท้องที่ใดไปแล้ว ก็ย่อมไม่มีอำนาจดำเนินคดีที่ตนได้เคยทำแล้วอีกต่อไป เช่น พนักงานอัยการในจังหวัดหนึ่งเคยดำเนินคดีแห่งหนึ่งฟ้องในศาลจังหวัดนั้น ต่อมาพนักงานอัยการผู้นั้นได้รับแต่งตั้งให้ไปประจำในจังหวัดอื่น ก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีทั้งแห่งและอาญาในจังหวัดเดิมอีกต่อไป

เว้นแต่ กรมอัยการ (อธิบดี หรือ อัยการพิเศษประจำเขต แล้วแต่กรณี) จะมีคำสั่งตามมาตรา 12 (1) ให้พนักงานอัยการผู้นั้นมาดำเนินคดีในจังหวัดเดิมได้เป็นการเฉพาะคดี

ดังนั้น ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
 พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในการดำเนินการอยู่เป็นหลัก จึงมีผลให้การ
 ดำเนินคดีของพนักงานอัยการไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรืออาญา ต้องยึดถือตามตำแหน่งเป็น
 สำคัญ เพราะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายมหาชน จึงมีผลเท่ากับว่า การที่พนักงานอัยการ
 ดำเนินคดีให้กับรัฐทั้งทางแพ่งและทางอาญา พนักงานอัยการมิได้กระทำในนามของตนเอง
 แต่กระทำในนามของรัฐ ²⁵ เช่นเดียวกับต่างประเทศ (แม้ในประเทศที่ใช้กฎหมาย-
 ต่อมมอนลอร์ เช่น สหรัฐอเมริกา อัยการก็ฟ้องในนามของรัฐ ๆ เช่น *State v*
Flavin หรือในอังกฤษ อัยการอัยการอังกฤษก็ฟ้องในนามของกษัตริย์ เช่น *R. v Proger*
 เป็นต้น)

การที่พนักงานอัยการลงข้อในฟ้อง ก็มีได้หมายความว่า เป็นการฟ้องโดย
 พนักงานอัยการผู้หนึ่ง แต่เป็นเพียงเมื่อปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งทางแพ่ง ²⁶
 และทางอาญา ²⁷ ว่าฟ้องต้องมีใจหลัก ซึ่งใช้บังคับทั่วไปรวมถึงกรณีที่ราษฎรเป็นใจหลัก
 ฟ้องกับเองด้วย

นอกจากนี้แบบที่มีที่ใช้ที่มีค่าฟ้องนั้น จะต้องทำตามแบบที่มีกฎหมายกำหนด
 ใช้ด้วย (มาตรา 67 วรรคท้าย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง)

และจากหลักที่ยอมรับกันว่า พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐดังกล่าว
 นี้เอง ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการทุกคน (ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติ
 พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12) มีสิทธิดำเนินคดีได้ แม้ว่าตนจะมีชื่อเป็น
 ผู้ลงชื่อเป็นใจหลักในคดีเรื่องนั้นก็ตาม แต่ในกรณีของการดำเนินคดีแพ่ง ซึ่งพนักงานอัยการ

25 กุลหล พหลวิม "อัยการกับการว่าจ้างแก่ทางคดีให้กับรัฐ" วารสารอัยการ ปีที่ 1
 ฉบับที่ 9 กันยายน

26 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 67 บัญญัติว่า ฟ้อง ต้องมีรายการ
 ต่อไปนี้
 (3) ชื่อคู่ความหรือบุคคลซึ่งจะเป็นผู้รับคำคู่ความหรือเอกสารนั้น
 (5) ... คู่ความหรือชื่อ ของเจ้าพนักงานคู่ความ หรือบุคคลซึ่งเป็นผู้ยื่น
 หรือผู้ส่ง ..."

27 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 บัญญัติว่า ฟ้อง ต้องทำ
 เป็นหนังสือและมี ...
 (3) คำว่าพนักงานอัยการผู้เป็นใจหลัก ถ้าราษฎรเป็นใจหลัก ให้ใส่ชื่อตัว ..."

เข้าไปดำเนินการแทนรัฐบาลในศาล หรือ หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้พนักงาน-
อัยการต้องเข้าไปดำเนินคดีให้ รวมทั้งเจ้าพนักงานหรือราษฎร ซึ่งกระทำตามอำนาจ
หน้าที่และกฎหมายนั้น ปรากฏว่า พนักงานอัยการที่จะเข้าไปว่าต่างหรือแตกต่างคดีหนึ่ง
ให้แก่บุคคลดังกล่าวนั้น ปรากฏว่าจำเป็นที่จะต้องมีใบแต่งตั้งนาย

ทั้งนี้ เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่
ใช้บังคับวิธีการในการดำเนินคดีในทางแพ่ง มิได้บัญญัติถึงกรณีที่พนักงานอัยการจะเข้า
ไปในคดีด้วยวิธีการอย่างไร หรือ ในฐานะเช่นไร ซึ่งแตกต่างกับประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความอาชญา ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการที่พนักงานอัยการจะเข้าไป
ดำเนินคดีอาชญาได้อย่างไรบ้าง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพียงบัญญัติ
ถึงกรณีที่ความจะไม่ว่าความเองในศาล ก็สามารถตั้งตัวแทนความให้เข้าดำเนินคดี
แทนตนได้ ตามที่บัญญัติไว้ใน

"มาตรา 60 คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือผู้แทนโดยชอบธรรมในกรณีที่
คู่ความเป็นผู้ไร้ความสามารถ หรือ ผู้แทนในกรณีที่คู่ความเป็นนิติบุคคล จะว่าความ
ด้วยตนเองและดำเนินกระบวนการพิจารณาทั้งปวงตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของตน
หรือจะตั้งตัวแทนความคนเดียวหรือหลายคนให้ว่าความ และดำเนินกระบวนการพิจารณา
แทนตนก็ได้"

ถ้าคู่ความหรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนที่ตั้งไว้ดังกล่าวมาแล้ว ทำหนังสือ
มอบอำนาจให้บุคคลใดเป็นผู้แทนตนในคดี ผู้รับมอบอำนาจเขื่อนว่านั้นจะว่าความ
อย่างนายความไม่ได้ แต่ขอตั้งตัวแทนความดำเนินกระบวนการพิจารณาได้

มาตรา 61 การตั้งตัวแทนความนั้น ต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อตัวความ
และนายความ แล้วยื่นต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวน ใบแต่งตั้งนายให้ใช้ได้เฉพาะคดี
เรื่องหนึ่ง ๆ ตามที่ได้ยื่นไว้เท่านั้น เมื่อนายความผู้ใดได้รับมอบอำนาจทั่วไปที่จะแทน
บุคคลอื่นไม่ว่าในคดีใด ๆ ให้แทนนายความผู้นั้นแสดงใบมอบอำนาจทั่วไปแล้วคัดสำเนาขึ้น
ต่อศาลแทนใบแต่งตั้งนาย เพื่อดำเนินคดีเป็นเรื่อง ๆ ไป ตามความในมาตรา

จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนี้ การที่พนักงานอัยการคนใดจะเชื่อว่าต่างแตกต่างคดีแห่ง จึงจำเป็นจะต้องมีการแต่งตั้งจึงจะเข้าไปดำเนินคดีได้ แต่จากที่กล่าวมาแล้วว่า พนักงานอัยการไม่ใช่ทนายความ (กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้เป็นทนายความ) ดังนั้น การเข้าไปในคดีจึงเข้าไปทำหน้าที่ "อัยการแทน" การมีใบแต่งตั้งทนายก็เพียงเพื่ออนุโลมตามกฎหมายเท่านั้น²⁸ ว่าในคดีเรื่องนั้นพนักงานอัยการได้รับแต่งตั้งหรือว่าต่างให้เท่านั้น นอกจากนี้พนักงานอัยการยังต้องแสดงผลให้ศาลทราบด้วย (โดยเรื่องการแสดงผลในการเชื่อว่าต่างหรือแตกต่างนี้ ทนายความไม่จำเป็นต้องกระทำ)

ดังนั้นการที่พนักงานอัยการต้องมีใบแต่งตั้งทนายความ จึงจะเข้าไปทำหน้าที่ว่าต่างหรือแตกต่างในคดีแห่งใดนั้น ก็ไม่มีผลทำให้พนักงานอัยการกลายเป็นทนายความมาตรา 61 (วิ.แห่ง) แต่อย่างใด ดังนั้น การว่าความในคดีแห่งใดต้องเป็นไปเช่นเดียวกับคดีอาญา คือ พนักงานอัยการที่มีอำนาจดำเนินคดีในศาลนั้น ๆ ตาม พรบ.-พนักงานอัยการฯ (มาตรา 12) ย่อมมีอำนาจดำเนินคดีแห่งใดทุกคน โดยไม่จำกัดว่าต้องเฉพาะพนักงานอัยการผู้ที่ได้รับใบแต่งตั้งทนายเท่านั้น และเข้าใจว่าเราคงต้องหลีกเลี่ยงการมาแต่งตั้งกันเป็นเดียวกัน²⁹

ซึ่งถ้าพิจารณาต่อไปว่า ในการที่พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินคดีนั้น จำต้องมีใบแต่งตั้งทนายหรือไม่นั้น เราก็สามารถที่จะพิจารณาได้ในลักษณะเดียวกับว่า เป็นการดำเนินคดีแทนรัฐ ก็มีจำต้องมีการแต่งตั้งเช่นเดียวกับอาญา

ในปัญหาเรื่องใบแต่งตั้งทนายของพนักงานอัยการนี้ เคยมีปัญหาที่น่าสนใจเกิดขึ้นคือ

ในคดีแห่งเรื่องหนึ่ง พนักงานอัยการได้เข้าแตกต่างคดีให้กับคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลย ฝ่ายจำเลยได้ตั้งแต่งตั้งให้พนักงานอัยการคนหนึ่ง เป็นผู้เดียว

28

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 61

29

กฤษฎีกา หลวง "อัยการกับการว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับรัฐ" วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 กันยายน 2521 หน้า 44

เป็นทนายแก้ต่าง ต่อมาไต่มีพนักงานอัยการคนอื่นซึ่งเป็นพนักงานอัยการอยู่ในที่เดียว
 กับพนักงานอัยการคนแรก ซึ่งไม่มีชื่อในใบแต่งตั้งทนาย ได้เข้าไปดำเนินคดีแทน ฝ่าย
 โจทก์จึงโต้แย้งว่า พนักงานอัยการที่มาว่าความแทนพนักงานอัยการคนแรกนั้น ไม่มี
 อำนาจดำเนินคดีได้ และคดีไต่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับ
 อำนาจของพนักงานอัยการนี้ ศาลฎีกาไต่มีคำพิพากษาว่า เรื่องอำนาจของพนักงาน
 อัยการที่ฝ่ายโจทก์ยกขึ้นมานั้นยังเป็นปัญหาอยู่ แต่ประเด็นมาไม่ถึงศาลฎีกาจึงไม่ได้
 พิพากษาว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโจทก์อย่างไร 30

ปัญหาเรื่องอำนาจของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแห่งว่าจะสามารถ
 ทำแทนกันได้หรือไม่นั้น จึงยังเป็นปัญหาที่ยังไม่ยุติ

แต่ปรากฏว่าปัญหาดังกล่าว กรมอัยการ ไต่มีหนังสือเวียน 31 แจ่งไปยัง
 บรรดาพนักงานอัยการทั่วประเทศ มีใจความสรุปว่า "ไต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1896/2493
 ความแห่งระหว่าง นายทอง หงส์การมย์ กับพวก โจทก์ คณะกรรมการ กทส. จำเลย
 ซึ่งโจทก์ฎีกาว่าจำเลยได้แต่งตั้งนายสวัสดิ์ ปุทธิสัมพันธ์ พนักงานอัยการผู้เดียวเป็นทนายความ
 พนักงานอัยการอื่นจะมาดำเนินคดีแทนจำเลยไม่ได้ และในคดีนี้ศาลฎีกาได้กล่าวใน
 คำพิพากษาว่า กรณีที่โจทก์ฎีกานี้ยังเป็นปัญหาอยู่ ซึ่งในกรมอัยการเห็นว่า ถ้าศาลได้
 วินิจฉัยปัญหานี้ไปในทำนองว่า พนักงานอัยการผู้มีชื่อในใบแต่งตั้งทนายแทนนั้นเป็นผู้มีอำนาจ
 ดำเนินคดีได้ การปฏิบัติของพนักงานอัยการที่ไปดำเนินคดีแทนกันนั้น ก็อาจจะเสียหาย
 แก่คดีได้ และเพื่อป้องกันความเสียหายแก่คดีอื่น อาจจะได้เกิดขึ้นได้ ถ้าจะว่าความคดีแห่ง
 เรื่องใดควรให้ตัวความแต่งตั้งตนเป็นทนายเสี่ยงด้วย"

ปัจจุบันนี้วิธีปฏิบัติของพนักงานอัยการในคดีแห่ง จึงต้องถือปฏิบัติตามที่กรม-
 อัยการได้ทำหนังสือแนะนำคือ พนักงานอัยการทุกคนที่จะไปว่าความคดีแห่ง ต้องได้รับ
 การแต่งตั้งให้เป็นทนายจากคู่ความฝ่ายตนเสียก่อนหรือ กล่าวอีกในหนึ่งคือ ในคดีแห่ง
 นั้นพนักงานอัยการจะว่าความแทนกันไม่ได้เหมือนคดีอาญา

30 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1896/2493

31 หนังสือกรมอัยการ ที่ นว. 27/2494 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2494 เรื่องการ
 แต่งพนักงานอัยการดำเนินคดีแห่ง

จากคำแนะนำดังกล่าวของกรมอัยการที่มี ไปถึงพนักงานอัยการทุกคนในเรื่องการดำเนินคดีแห่ง ว่าต้องมีการแต่งตั้งทนายก่อน ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหาย เพราะถ้าศาลวินิจฉัยไปในทำนองว่าพนักงานอัยการที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น จึงจะดำเนินคดีแห่งได้

ก็มีอัยการผู้ใหญ่หลายคนที่มีความเห็นว่า ³² การที่กรมอัยการรับออกหนังสือเวียนดังกล่าว เป็นการตัดสินใจที่เร็วเกินไป เพราะการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะคดีแห่งหรือคดีอาญาเป็นการกระทำในนามของรัฐ ส่วนวิธีการแต่งตั้งทนาย เป็นเพียงอนุโลม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น มิได้ทำให้สถานะของพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 เปลี่ยนแปลงไป และคดีนี้ศาลฎีกาก็คงมิได้วินิจฉัยว่า พนักงานอัยการจะว่าความแทนกันไม่ได้ การที่กรมอัยการรับออกหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวล่วงหน้าทั้งที่กรมอัยการเอง ก็ยังไม่มีความเห็นอย่างไรในเรื่องนี้"

สิ่งที่น่าสังเกต ในการเข้าไปดำเนินคดีแห่ง ของพนักงานอัยการก็คือ ไม่จำเป็นทุกเรื่องที่พนักงานอัยการจะต้องมีใบแต่งตั้งทนายจากตัวความ จึงจะเข้าไปดำเนินคดีแห่งได้ เพราะในคดีอาชญากรรมหรือคดีที่ฟ้องเริ่มต้นด้วยคำร้อง ความที่ระบุให้อำนาจพนักงานอัยการ เข้าไปดำเนินการตามประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ เช่นในเรื่องการร้องขอให้ศาลสั่งให้เป็นบุคคลวิกลจริต (มาตรา 9, 33) ร้องขอให้ศาลเลิกมูลนิธิ (มาตรา 93) เป็นต้น คดีประเภทนี้ พนักงานอัยการถือว่าเป็นคดีที่ ทั้งตัวพนักงานอัยการและเป็นกรณีกฎหมายต้องการให้พนักงานอัยการ มีอำนาจดำเนินคดีเอง หรือเข้าไปเป็นตัวความเอง ซึ่งกรมอัยการก็มีหนังสือแนะนำ ³³ แก่พนักงานอัยการทุกคนว่า ไม่ควรสั่งทนายความให้ว่าความ และควรเป็นกระบวนการพิจารณาแทนตน พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีเอง

³² สุจินต์ มีนสุวรรณ อธิบดีกรมอัยการ "กรอัยการกับการดำเนินคดีให้รัฐ" เอกสารวิจัยวิทยาคณะป้องกันราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ.

³³ คำแนะนำ ไรหนังสืออัยการพิเศษ พ.ศ. 2492 หน้า 235

โดยเฉพาะในเรื่องคดีอุทธรณ์ที่พนักงานอัยการ เข้าไปเป็นโจทก์ดำเนินคดีแห่ง
เนื่องจากราชฎร ไม่อาจฟ้องบุพการีได้เพราะต้องห้ามตามกฎหมาย ศาลฎีกาเคยมีคำ-
พิพากษาว่า พนักงานอัยการเป็นโจทก์ว่าความเอง จึงไม่มีสิทธิได้รับคำนายความ
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง 34

ดังนั้นปัญหาที่ว่า สถานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งให้กับรัฐนั้น
มีฐานะเป็นนายความอย่างนายเอกชน โดยทั่วไปหรือมีฐานะเป็นนายแผ่นดิน ก็พอ
ที่จะได้รับคำตอบจากหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่นำมาพิจารณาข้างตนแล้ว

แต่ปัญหาที่ตามมาคือ การปฏิบัติหรือแนวทางให้พนักงานอัยการคือปฏิบัติอยู่
นั้นสอดคล้องกับกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการดำเนินคดีแพ่งถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่ง
ของพนักงานอัยการไทย ในการรักษาผลประโยชน์รัฐและอำนวยความยุติธรรมให้แก่
ประชาชน ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างมากที่สุดคือ ในการปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ
คือกฎหมายที่ใช้อยู่สามารถรองรับหรือเป็นเครื่องมือที่สมบูรณ์ในการที่จะทำงานในหน้าที่
ได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องฐานะของพนักงานอัยการ

3.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนภายหลังที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว

หลังจากที่พนักงานอัยการเชื่อว่าต่างหรือแตกต่างคดีให้กับตัว
ความ จนศาลมีคำพิพากษาแล้วในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการจะถือว่า
เสร็จสิ้น แต่ที่อาจเกิดปัญหาขึ้นสำหรับพนักงานอัยการก็คือ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้
ส่วนราชการที่พนักงานอัยการเป็นผู้ว่าคดีไต่ถาม ชนະคดี เช่น หน่วยราชการหน่วยงาน
หนึ่ง ฟ้องให้เอกชนชดใช้เงินตามสัญญา หรือส่งมอบทรัพย์สิน และศาลพิพากษาให้
หน่วยงานนั้นชณะคดี แต่ปรากฏว่าเอกชนนั้นได้เพิกถอนเฉยไม่ยอมชำระหนี้ให้ ซึ่งใน
กรณีนี้ต้องมีการบังคับคดี โดยทางเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาล และอาจต้องมีการนำ
ยึดทรัพย์สินของจำเลยผู้แพคดี รวมทั้งนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมา
ชำระหนี้ตามคำพิพากษา

แต่ในทางปฏิบัติจริง กลับปรากฏว่าเกิดปัญหาอยู่เป็นประจำ กล่าวคือเมื่อหน่วยราชการต่าง ๆ ขณะคดีแล้วก็มีใ้คำเนิการในการที่จะบังคับชำระหนี้จากจำเลยตามคำพิพากษา จึงมีผลทำให้หนี้ตามคำพิพากษาที่รัฐควรจะได้รับชำระจากลูกหนี้ จึงได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควร หรือบางครั้งก็อาจไม่ได้รับชำระหนี้เลย จะมีก็แต่บางหน่วยงานเท่านั้น ที่มีความรู้ความชำนาญในการบังคับคดี³⁵ จึงมักจะได้แก่หน่วยงานที่มีข้อพิพาทในทางคดีเป็นประจำ เช่น กรมสรรพากร เป็นต้น นอกจากนั้นมักจะขาดความรู้ความชำนาญทางด้านนี้ การบังคับคดีจึงไม่ไ้ผล หรือไ้ผลไม่เท่าที่ควร ทั้งยังขาดการเร่งรัดติดตามในเวลาอันสมควร ทำให้รัฐได้รับชำระหนี้เพียงตามคำพิพากษาเท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องมาจากว่า

ก. หน่วยราชการมักไม่ทราบว่า ตนมีหน้าที่โดยตรงในการบังคับคดีและเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินการจนเสร็จสิ้นและหน่วยงานนั้นได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ปัญหาความเข้าใจในหน้าที่การดำเนินการนี้ เคยมีข้อขัดข้องระหว่างกรมอัยการกับศาลมาแล้ว เป็นเรื่องที่นายประกันคดีสัญญาประกันที่ทำไว้กับศาล ซึ่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (8) บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันนั้น แต่เกิดปัญหาคือว่า เมื่อพนักงานอัยการได้ดำเนินคดีให้แล้ว พอถึงขั้นที่ต้องยึดทรัพย์นายประกัน (ที่ดิน) ผู้ใดจะเป็นผู้บังคับ ซึ่งศาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการ

กรมอัยการจึงมีหนังสือแจ้งให้ทราบถึงความตอนนั้นว่า³⁶ "ในกรณีที่มีการติดสัญญาประกัน จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันนั้น คำว่า "ดำเนิน" หมายถึง เฉพาะเรื่องการร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีเท่านั้น การยึดทรัพย์มิใช่

³⁵ กุลพล พลวัน "แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน" วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 43 กรกฎาคม 2524 หน้า 31 - 42

³⁶ หนังสือกรมอัยการที่ พท. 1004/4770 ลงวันที่ 25 กันยายน 2510

เรื่องการค้าเป็นคดี พนักงานอัยการผู้ร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีจึงไม่ มีหน้าที่
 ต้องยึดทรัพย์หรือมอบใบผู้ไต่สวนยึดทรัพย์นายประกันผู้ผิดสัญญาประกัน พนักงานอัยการ
 ไม่ได้เป็นผู้สัญญาแก่นายประกันผู้ผิดสัญญาประกัน ไม่มีทางรู้ได้ว่ามีทรัพย์สืบตามคำร้อง
 ขอให้ปล่อยชั่วคราวที่นายประกันนำมาวางเป็นหลักหรือประกันต่อศาลนั้นอยู่ที่ไหน มี
 จริงหรือไม่ จึงไม่มีทางนำยึดได้ถูกต้อง อีกประการหนึ่ง หากนายยึดทรัพย์ผิดพลาดแล้ว
 พนักงานอัยการผู้นำยึดต้องรับผิดชอบในฐานะละเมิด ในกรณีที่ศาลสั่งปรับนายประกันตาม
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 199 นั้น ถือได้ว่าศาลเป็นเจ้าหนี้
 ตามคำพิพากษานายประกันที่ถูกศาลสั่งปรับเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามประมวลกฎ
 หมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 71 โดยที่ศาลไม่อาจดำเนินคดีในทางบังคับให้
 เป็นไปตามสัญญานั้นได้ พนักงานอัยการจึงต้องเข้ารับคำเป็นคดีในการบังคับให้ตาม
 อำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(8) เท่านั้น
 พนักงานอัยการไม่ใช่คู่ความ คู่ความหรือฝ่ายชนะคดีคือศาล เมื่อศาลเป็นเจ้าหนี้ตามคำ
 พิพากษาศาลเป็นหน้าที่ของเจ้าหนี้ที่ฝ่ายศาล เป็นผู้นำยึดทรัพย์สิน นายประกันผู้ผิดสัญญา
 ประกัน เพราะยอมรู้สภาพหลักทรัพย์ของนายประกัน ผู้ผิดสัญญาประกันว่ามีหรือไม่ และ
 อยู่ ณ ที่ใด

จากหนังสือฉบับดังกล่าวนี้ของกรมอัยการ จึงเป็นการอธิบาย ความหมาย
 ของการค้าเป็นคดีของพนักงานอัยการว่า มีอยู่เพียงใด และเหตุผลที่พนักงานอัยการ
 ไม่ได้เข้าไปยึดทรัพย์บังคับคดีด้วยตัวเองว่าเพราะเหตุใด

ดังนั้นการที่หน่วยราชการชนะคดี มีหน้าที่จะต้องติดตามเรียกร้องให้ลูกหนี้
 ตามคำพิพากษาชำระหนี้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับคดีนำยึดทรัพย์ของลูกหนี้
 เพื่อนำมาขายทอดตลาด และนำเงินที่ได้มานั้นชำระหนี้ให้แก่ตนเอง แต่หน่วยราชการ
 ไม่ได้ปฏิบัติ เนื่องจากความไม่รู้ หรือเข้าใจคลาดเคลื่อนไปว่าเป็นหน้าที่ของพนักงาน
 อัยการ ก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เพราะถึงแม้ว่าพนักงานอัยการจะพยายาม
 ดำเนินคดี ในศาลอย่างเต็มที่โดยละเอียดรอบครอบ จนทำให้ชนะคดีได้ก็ตาม แต่หาก
 การบังคับคดีไม่ผลแล้ว การค้าเป็นคดีที่นำมาฟ้องหมดก็ไร้ผล

ข. ปัญหาประการที่สองเกิดจากการที่ หน่วยราชการชนะคดี
 ไปบังคับคดีเอง แต่ก็ไม่ใครได้ผล เพราะขอความรู้อย่างเข้าใจก่อนการบังคับคดี

นอกจากปัญหาตามตัวอย่างที่ยกขึ้นมาวิเคราะห์ให้เห็นข้างต้นแล้ว มีปัญหาบางประการที่น่าจะพิจารณาดัง ถึงแม้ว่ายังไม่เกิดเป็นปัญหาขึ้นจริง ๆ แต่จากแนวความคิดที่มีอยู่ในอดีต และได้รับการยอมรับในปัจจุบัน และจะเป็นจริงในอนาคตอันใกล้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในด้านการว่าต่างแก่ต่างคดีด้วย ก็คือ " ศาลปกครอง "

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองของไทย ได้เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กันกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475³⁷ ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรการในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายเอกชน กับฝ่ายปกครอง โดยก่อให้เกิดองค์แก่งทั้งสองฝ่าย คือ ให้เอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองได้รับความเป็นธรรม และในขณะเดียวกันให้ฝ่ายปกครองสามารถบริหารงานการปกครองได้ต่อไป

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองนี้ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 โดยมีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้มีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครอง³⁸ คือ ในมาตรา 5 (3) แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่มีกฎหมายรองรับที่จะให้ทำหน้าที่ศาลปกครอง และต่อจากกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการพยายามที่จะออกกฎหมาย เพื่อจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เพียงแต่มีการตราบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะ เป็นหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพของเอกชนทางศาลปกครอง ไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ รวม 5 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้น แต่ศาลปกครองก็ยังมีได้มีการจัดตั้งขึ้น

ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งจากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อเป็นการเตรียมตัวที่จะดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยต่อไป

³⁷ อธิเรก เลิศวนารินทร์ " ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย "

วิทยานิพนธ์ ภาควิชา นิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2525 หน้า 93

³⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่ (3) พิจารณาพิพาทภาคีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมาย ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

และได้มีความคิดที่จะ จัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทยอีก โดยมีการเสนอ
ร่างพระราชบัญญัติ 39 จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.
โดยนายสุทัศน์ เงินหมื่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะ เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2526
ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เสนอข้อความตรงกับร่างพระราชบัญญัติที่เคอผ่านการพิจารณา
ของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2526 (สมัยวิสามัญ) เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2526

ซึ่งในร่างพระราชบัญญัตินี้ ในมาตรา 45 ใ้บัญญัติว่า "พนักงานอัยการมี
อำนาจเป็นนายอัยการให้แก่งานของรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกฟ้องเป็น
จำเลยในคดีปกครอง"

นอกจากนี้ ยังมีร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนายพิณิจ จันทรสุรินทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่
14 กรกฎาคม 2526 ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความตรงกับร่างพระราชบัญญัติจัด
ตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของ
วุฒิสภา ครั้งที่ 5/2526 (สมัยวิสามัญ) เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2526 (แต่มีการอุป
สภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2526 ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไปตามมาตร
131 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

ในร่างพระราชบัญญัตินี้ที่เสนอโดยนายพิณิจ จันทรสุรินทร์ นี้ ในมาตรา 32
บัญญัติไว้ว่า "พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นนายอัยการให้แก่งานของรัฐบาลและเจ้า
หน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีปกครอง"

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ยังได้บัญญัติถึงวิธีพิจารณาคดี
ปกครองในลักษณะที่เหมือนกันอยู่มาตรานี้คือ "ให้นำบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย

39 การร่างกฎหมาย วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 เมษายน 2527

วิธีพิจารณาความต่าง มาใช้บังคับแก่การคำ เป็นกระบวนการพิจารณาในศาลปกครอง เพื่อให้
ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัตินี้โดยอนุโลม " 40

จากร่างพระราชบัญญัติ ฯ หัง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ ซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการ
เข้าไปเป็นทนายแก่ทางให้กับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ นั้น สิ่งที่น่าจะ
พิจารณาถึงมากที่สุดคือ

บทบาทของพนักงานอัยการในศาลปกครอง

สำหรับปัญหาเรื่องบทบาทของพนักงานอัยการในศาลปกครองที่หยิบยกขึ้นมา
จะไม่ศึกษาในรายละเอียดว่า พนักงานอัยการควรมีบทบาทอย่างไร แต่จะเป็นการตั้ง
ข้อสังเกตไว้เท่านั้น เพราะปัญหาดังกล่าวนี้ยังไม่เกิดขึ้นในความเป็นจริง เป็นแต่เพียง
ปัญหาที่น่าสนใจ และเกี่ยวข้องกับกรว่าต่างคดีของพนักงานอัยการ วิธีการในการตั้ง
ข้อสังเกตนั้น จะไว้วิธีการยกตัวอย่าง วิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศที่มีศาลปกครอง
มาแสดง และพิจารณาจากเหตุผลและหลักการทางร่างพระราชบัญญัติ ฯ หัง 2 ฉบับนี้

สำหรับวิธีพิจารณาคดีปกครองในประเทศที่จะยกมาเป็นตัวอย่าง คือ ประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

วิธีการที่ศาลปกครองเยอรมันใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง คือ ใช้ระบบไต่
สวน 41 โดยศาลจะเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง และสอบถามเอง พยานทุกคนที่เข้า
มาเบิกความต่อศาล ไม่ว่าจะเป็พยานที่ศาลเรียกเข้ามา โจทก์ หรือ จำเลยเรียก
เข้ามาก็ตาม ถือว่าเป็นพยานศาลทั้งสิ้น มีสิทธิพยานของโจทก์หรือพยานของจำเลยแต่

40 มาตรา 44 และมาตรา 31 ของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ
วิธีพิจารณาคดีปกครอง ที่กล่าวถึงตามลำดับ

41 ไพสิษฐ์ พิพัฒน์กุล , ระบบศาลพิเศษในเยอรมัน , ในวันรพี (กรุงเทพ-
มหานคร โรงพิมพ์ประเสริฐศิริ , 2517) ไม่ระบุเลขหน้า (คณะกรรมการจัดงานวันรพี
ประจำปีการศึกษา 2517 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเนื่องในโอกาสวันรพี)

อย่างใด โดยศาลปกครองจะสอบสวนพยานก่อนจนหมดสิ้น (แต่จะสอบสวนนอกคำฟ้องของโจทก์ไม่ได้) โจทก์และจำเลยจะซักพยานเพิ่มเติมในประเด็นที่เห็นว่าหลงเหลืออยู่ก็ได้ แต่คงภายหลังจากศาลปกครองสอบสวนเสร็จแล้ว การสอบสวนจะไม่มีคำถามค้านถามถึงเพื่อเอาเปรียบกันในเชิงคดี เช่นระบบกล่าวหาแต่อย่างใด แต่จะเป็นการสอบสวนในลักษณะเพื่อให้ข้อเท็จจริงกระจ่างออกมาเท่านั้น เมื่อเป็นที่พอใจแล้ว ศาลจึงจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี

ฝรั่งเศส

ศาลปกครองฝรั่งเศสทุกศาล ดำเนินวิธีพิจารณาคดีปกครองโดยใช้ระบบไต่สวนกล่าวคือ เมื่อได้รับคำฟ้องเป็นหนังสือแล้ว จะทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนว่าคดีมีมูลหรือไม่ คำฟ้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อเห็นว่าถูกต้องก็จะรับคำฟ้องพร้อมกับส่งสำเนาฟ้องให้ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องเพื่อทำคำให้การแก้ฟ้องยื่นต่อศาลภายในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อโจทก์จำเลยมาพร้อมแล้ว ก็จะทำการไต่สวนคู่ความทั้งสองฝ่ายโดยศาลจะเป็นผู้สอบถามเองทั้งหมด หมายความของทั้งสองฝ่าย ไม่มีหน้าที่ซักพยานหรือคู่ความแต่อย่างใด เมื่อศาลสอบคู่ความทั้งสองฝ่ายจนเป็นที่พอใจแล้ว จะมีกรรมการผู้แทนของรัฐบาล⁴² เรียกว่า "COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT" ซึ่งโดยมากแล้วจะเป็นผู้ที่มีความรู้ในทางนิติศาสตร์ เป็นอย่างดี ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งเข้ามาให้ทำหน้าที่พิจารณาส่วนแล้วลง-การแล้วช่วยจากเพื่อปิกคดี เสนอความเห็นของตนโดยอิสระต่อศาล

หลังจากเสร็จการสอบสวนคู่ความและแถลงการณ์แล้ว จะมีผู้จัดทำรายงานคดีเรียกว่า "RAPPORTEUR" ได้รับแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของศาล ทำรายงานสรุปผลแห่งการพิจารณา เสนอต่อที่ประชุม พร้อมด้วยร่างคำพิพากษา เมื่อที่ประชุมพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะมีคำพิพากษา

จากวิธีการพิจารณาในศาลปกครองของเยอรมัน และ ฝรั่งเศส แล้ว ศาลปกครองจะทำหน้าที่ไต่สวนหาข้อเท็จจริง คู่ความในศาลจะไม่มีบทบาทแต่อย่างใด

⁴² เหมือนกับตัวแทนรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลของประเทศเยอรมัน (คล้ายกับพนักงานอัยการ)

เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งตามเหตุผลในการร่างของทั้ง 2 ฉบับนั้น ต่างให้เหตุผลคล้ายคลึงกันว่า " โดยที่คดีปกครองเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐ กับ ประชาชน" "

แต่ปรากฏว่า จากบทบัญญัติในร่างนั้นเอง กลับให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการใช้บังคับระหว่างเอกชนกับ เอกชน ที่มีฐานะเท่าเทียมกัน และใช้วิธีการพิจารณาในระบกก้าวหา ซึ่งดูความในคดีต่างก็จะต้องรักษาผลประโยชน์ของคนในเชิงคดี และกฎเกณฑ์หรือวิธีพิจารณาคดีที่มีความสำคัญต่อการแพ่งนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบาทของพนักงานอัยการตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ ทั้ง 2 ฉบับนี้ คงมีปัญหาพอสมควรว่า ควรจะมีบทบาทอย่างไรความเอกชน ซึ่งทำหน้าที่แก่ต่างคดีให้กับลูกความหรือควรจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับศาลในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพื่อศาลจะได้พิพากษาวินิจฉัยคดีด้วยความยุติธรรม เพราะตามร่าง ฯ ดังกล่าวได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นนายแก่ต่างให้กับ" เท่านั้น โดยมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่อื่นไว้ ส่วนเหตุผลอื่นในร่างพระราชบัญญัติ ฯ ก็เป็นเพียงแต่ที่จะทำให้การดำเนินคดีไปโดยสะดวก ประหยัด และรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรมแก่คู่กรณี

บทบาทของพนักงานอัยการ ตามร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวนี้อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งยังไม่สามารถกำหนดได้ว่า จะมีลักษณะเช่นไร แต่สิ่งที่น่าจะพิจารณาคือว่า เราควรจะให้พนักงานอัยการมีบทบาทอย่างไรในการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมากกว่า

จากตัวอย่างของปัญหาในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการในประเทศ
ไทยที่ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณานั้น ถ้าเรานำมาวิเคราะห์ให้ดูจะเห็นถึงสิ่งก่อให้เกิด
ปัญหาต่างๆดังกล่าวไว้ว่าเกิดจากอะไร ซึ่งจากการวิเคราะห์เราสามารถจัดแยกออก
ได้เป็น 2 ส่วน คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย
2. ปัญหาที่เกิดจาก มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบปฏิบัติต่างๆที่กรมอัยการได้
วางไว้

ปัญหาที่เกิดจากตัวบทกฎหมาย

1. สำหรับปัญหาในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ ที่เป็นปัญห
กฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของพนักงานอัยการมากที่สุดคือ การไม่มี
กฎหมายรองรับฐานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งโดยเฉพาะการว่าจ้าง
หรือแก่ต่างคดี

บทบัญญัติที่มีผลถึงอำนาจหน้าที่การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการได้
กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอัยการ ในมาตรา 11 (2) ซึ่งบัญญัติว่า "ในคดีแพ่ง
มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตาม
กฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ"

จากหลักฐานในการที่พนักงานอัยการต้องเข้าไปดำเนินคดีแพ่ง เพื่อรักษา
ผลประโยชน์ให้แก่รัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้ แต่พนักงานอัยการ
จะเข้าไปดำเนินคดีตามหลักการและตามกฎหมายนั้น ปรากฏว่าพนักงานไม่มีอำนาจ
ดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการได้กำหนดไว้ว่าเป็น
หมายแผนดิน

ทั้งนี้เพราะในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ เมื่อไม่มีกฎหมาย
อื่นใดบัญญัติให้อำนาจโดยเฉพาะพนักงานอัยการก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่งของศาลฎีกา โดยเฉพาะในเรื่องของการว่าจ้างหรือแก่ต่างคดี ซึ่งจาก
ที่ศึกษาแล้วพนักงานอัยการต้องเข้าไปในคดีในฐานะที่เป็นทนายความซึ่งจะต้องมีการ

แต่ยังคงทนความเข้าไปทั้ง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยหนายความไม่เปิดโอกาสให้พนักงาน
อัยการให้เป็นหนายความได้ และพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติพระราชบัญญัติพนักงาน
อัยการซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนและในขณะเดียวกันต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณา
ความแพ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับความสัมพันธ์ระหว่าง เอกชนกับเอกชน
ในทางศาล ทำให้เกิดความเข้าใจผิดแก่กระทั้งในค้ำพนักงานอัยการเองว่ามีสภาพ
หรือมีฐานะเป็นแพนยความและค้ำเป็นการ เช่น เกี่ยวกัฒหนายความในเรื่องของการ
ค้ำเป็นคดีต่อไปในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาทั้ง ๆ ที่ค้ำพนักงานอัยการเองได้ย้ายไปรับ
ราชการที่อื่นนอกจากศาลที่ตนเองเคยฟ้องร้องหรือสู้คดีไปแล้ว ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้
ถ้าพิจารณาถึงความเสียหายในทางปฏิบัติแล้วอาจจะเห็นว่าไม่น่าจะเกิดความเสียหาย
แต่อย่างใดแต่ถ้าพิจารณาถึงค้ำหลักกฎหมายแล้วก็เป็นเรื่องที่จะต้องได้รับการแก้ไข
ให้ถูกต้อง เพราะนอกจากจะให้ความถูกต้องของหลักการแล้วสิ่งที่ตามมาคือสถานะ
และบทบาทของการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยพนักงานอัยการจะได้รับการยอมรับ
อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในทาง
แพ่ง

นอกจากนี้จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขระเบียบปฏิบัติที่ทางกรมอัยการ
ได้วางไว้ เนื่องจากการไม่มีกฎหมายนั้นให้ถูกต้องตามหลักการด้วย

๕. นอกจากปัญหาพนักงานอัยการตามข้อ 1 แล้ว จากตัวอย่างของปัญหา
เรื่องการทำทักกันของหน้ราชการในทางแพ่งอันจะต้องค้ำเป็นการในชั้นศาล

มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร. 0203/ว. 150 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2517 และ
ที่ สร. 0203/ว. 29 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2522 ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐ
มนตรี เรื่อง การฟ้องร้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรีมีมติว่า

" ในกรณีที่มีข้อพิพาทกันระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่าง
รัฐวิสาหกิจด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ ควรให้ค้ำเป็นการเป็นชั้น ๆ ดังนี้

- (ก) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่เจรจาทำความตกลง
- (ข) ถ้าทำความตกลงกันตาม (ก) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (ค) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วยังไม่เป็นผล ก็ให้ค้ำเป็นการทางศาลได้

ซึ่งจากปัญหาและตัวอย่างที่ยกมาให้เห็นนั้น ถึงแม้จะเป็นปัญหาในการบริหารงานก็ตามแต่ควรมีการแก้ไขปัญหาการพิพาทกันโดยฝ่ายบริหารมีให้ถึงศาล ซึ่งสู้คดีแล้วแต่รัฐบาลจะวางนโยบาย แต่ตามตัวอย่างที่เกิดขึ้นนั้น ถ้าฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้เองนั้น ปัญหาเช่นว่านั้นจะเกิดขึ้นอีก ทั้งนี้เนื่องมาจากความคติในเรื่องสภาพนิติบุคคลที่คลาคลื่อน

เพราะตามกฎหมายให้กระทรวงทบวงกรม มีสภาพเป็นนิติบุคคล⁴³ แต่วัตถุประสงค์นั้นเพียงต้องการให้เกิดความสะดวกในการบริหารงาน และการยอมรับสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

แต่เมื่อกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง สภาพนิติบุคคลที่ กระทรวง ทบวง กรม มีอยู่ตามกฎหมายก็ถูกนำมาใช้เช่นเดียวกับเอกชน มีต่อเอกชนซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องอย่างยิ่ง เพราะระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกันเองนั้น ใช้งบประมาณจากราชบัญญัติงบประมาณฉบับเดียวกัน เพราะมิได้แยกออกมาจากรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลใหญ่แต่อย่างใด

สิ่งที่ตามมาจากการใช้หลักกฎหมายดังกล่าวนี้คือการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการทั้ง ๆ ในฐานะว่าต่าง และแตกต่างให้กับหน่วยงานของรัฐนั้น เมื่อมีการร้องขอมา

ปัญหาที่เกิดจากมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบปฏิบัติและแนวทางที่กรมอัยการไว้กว้างไว้ ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์เฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหา

ปัญหาแรก คือการใช้ดุลพินิจในคดีแห่งของพนักงานอัยการ

แนวทางปฏิบัติของกรมอัยการ ในเรื่องการใช้ดุลพินิจในคดีแห่ง

กรมอัยการไว้กว้างหลักปฏิบัติไว้ว่า ในคดีแห่ง ซึ่งว่าต่างแก่ต่างรัฐบาล ให้พนักงานอัยการทั้งปฏิบัติหน้าที่อย่างทนายความ คือ เมื่อพนักงานอัยการได้แสดงความเห็นถึงทางใดและเสียของคดีแห่ง เจ้าของคดียังคงยืนยันขอใหว่าต่างแก่ต่างอยู่อีก

ก็ควรรับว่าต่างแตกต่างให้

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ กรมอัยการได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติ
พนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติพนักงานอัยการฉบับแรก ⁴⁵

หลักการดังกล่าวที่กรมอัยการได้วางไว้เป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงาน
อัยการปัจจุบันก็ยังคงใช้อยู่

สิ่งที่น่าสงสัยคือ เหตุใดกรมอัยการจึงใช้ถ้อยคำว่า "ทั้งปฏิบัติหน้าที่อย่าง
นาย" และกรมอัยการมีความประสงค์อย่างไรในเรื่องนี้ ⁴⁶

เพราะคำว่า นาย นั้น ไม่มีอยู่ในกฎหมาย คงมีแต่เพียงคำว่า ทนายความ
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ อาญา รวมทั้งในพระราชบัญญัติทนายความ

นอกจากนี้ มีอีกคำหนึ่งที่ใกล้เคียง คือ คำว่า "ทนายแผ่นดิน" ซึ่งมีบัญญัติ
อยู่ในพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6 ว่า

"ให้พนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน ประจำศาลยุติธรรมชั้นต้นทุกศาล"

ดังนั้น จึงไม่สามารถหาที่มาของคำว่า "นายโคตรงโค" แต่ถ้ามพิจารณา
ตามเจตนารมณ์ของกรมอัยการ ตามที่ไว้วางแนวทางไว้นั้น น่าจะหมายถึงว่า ⁴⁷ ใน
การพิจารณาแตกต่างหรือว่าต่างคดีให้สืบ กระหรวง ทบวง กรม นั้น พนักงานอัยการจะ
ใช้ดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างคดีอาญาไม่ได้ กล่าวคือ จะพิจารณาว่าคดีที่ขอให้ว่าต่าง
หรือแตกต่างให้ไหม พยานหลักฐานพอฟ้องหรือไม่พอฟ้อง แล้ววินิจฉัยว่าจะรับหรือไม่รับ
แตกต่างว่าต่างคดีให้ไม่ได้ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาอย่างทนายเอกชนคือ "ทำ
ให้ดีที่สุดสำหรับลูกความของตน"

⁴⁴ อัยการมีเทศ พ.ศ. 2478

⁴⁵ มาตรา ๓๖ พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มีข้อความคล้าย
กับมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ ฉบับ พ.ศ. 2478

⁴⁶ กุลพล หลวงวิ "อัยการกับการว่าต่างแตกต่างคดีให้กับรัฐ"

⁴⁷ เรื่องเก็บรวบรัด

ซึ่งแนวความคิด ในเรื่องเจตนารมณ์ของกรมอัยการดังกล่าวนี้ ก็มีข้อจำกัดประการหนึ่งว่า "ลูกความ" ของพนักงานอัยการในเรื่องนี้ ก็คือ รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการทั้งหมดเพื่อความสงบสุขของประชาชน ตัวอย่างเช่น คดีที่ขอให้แก้ต่างนั้น กระทรวงที่ถูกฟ้องจะต้องเป็นฝ่ายแพคดีอย่างชัดเจน แต่เมื่ออัยการชี้แจงให้ทราบผลคดีแล้วของคดีให้ทราบแล้ว กระทรวงนั้นก็ยังยืนยันให้แก้คดีอัยการก็ต้องรับแก้ให้เพื่อจำถึงหากจะแพคดี ก็อาจจะมีการเจรจาตกลงกับฝ่ายโจทก์ในศาลเพื่อให้รัฐต้องเสียหายน้อยที่สุด

หรือ กระทรวงหนึ่งขอให้พนักงานอัยการฟ้องคดีแพ่งให้ แต่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีขาดอายุความฟ้องร้องแล้ว ก็ชี้แจงให้กระทรวงดังกล่าวทราบ แต่กระทรวงเจ้าของคดีนั้นก็ยังยืนยันให้พนักงานอัยการฟ้องคดีให้ พนักงานอัยการก็ต้องฟ้องคดีให้ เพราะการขาดอายุความในคดีแพ่งนั้น ตัวหนึ่งยังอยู่เพียงแต่กฎหมายห้ามฟ้องร้องกันอย่างไรก็ดี อายุความในคดีแพ่งถ้าอีกฝ่ายไม่ยกขึ้นต่อสู้ เช่น ดึกไม่ถึงหรือหลงลืม หากศาลพิจารณาว่าอีกฝ่ายเป็นหนี้กระทรวงนั้นจริง ศาลก็พิพากษาให้รับผิดชอบฟ้องได้ หรือ ในกรณีอื่น ๆ ก็เช่นกัน เพราะในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งนั้น ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานของคู่ความทั้งสองฝ่ายในคดี ซึ่งถ้าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งไม่ยกขึ้นต่อสู้แล้ว โอกาสชนะคดีของอีกฝ่ายหนึ่งก็มีมากขึ้น จึงเท่ากับเป็นการรักษาดุลประโยชน์ของรัฐ โดยพนักงานอัยการได้อีกทางหนึ่ง

การที่กรมอัยการได้วางหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการจะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐให้ดีที่สุด⁴⁸ โดยจะต้องแยกความรู้สึกระหว่างการดำเนินคดีอาญากับคดีแพ่งให้ออกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะการดำเนินคดีแพ่งให้กับรัฐบาลนั้น ถือเป็นหน้าที่โดยตรงของพนักงานอัยการที่จะต้องกระทำและถ้าหากพนักงานอัยการไม่เป็นผู้ทำหน้าที่แล้วก็จะหาผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้เหมาะสมเท่าพนักงานอัยการจากที่ใด ซึ่งจะเป็นการประหยัคงบประมาณของรัฐ เช่น พนักงานอัยการ

ส่วนเหตุผลที่กรมอัยการได้วางแนวทางปฏิบัติให้พนักงานอัยการปฏิบัติอย่าง

48 เรื่องเดียวกัน

หมาย ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ขอให้ว่าต่างแ่ต่างคดีให้⁴⁹ ก็คงเนื่องจากการที่กฎหมายพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่ให้พนักงานอัยการมีหน้าที่ดำเนินคดีให้กับรัฐ ซึ่งดูเหมือนกับว่าเป็นการจำกัดมิให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งแตกต่างกับการว่าต่างแ่ต่างให้กับรัฐวิสาหกิจ เทศบาล สุขาภิบาล และเจ้าพนักงานหรือผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ฯลฯ ซึ่งเหล่านี้กรมอัยการก็วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า "การที่พนักงานอัยการจะรับจัดการได้หรือไม่ หึ่งถือตามความเห็นพนักงานอัยการ"⁵⁰ (กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ โดยมิใช่ล้อยคำว่า.... เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแ่ต่างก็ได้)

แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงเป็นอย่างซึ่งในการที่กรมอัยการวางแนวทาง ในเรื่องการว่าต่างแ่ต่างคดีให้กับรัฐบาลในการจำกัดดุลพินิจของพนักงานอัยการเองนี้ จะเป็นการเหมาะสมหรือไม่

เพราะในปัจจุบัน กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีกรณีพิพาทกับเอกชนมากขึ้นทุกที ซึ่งแต่ก่อนหน้านี้ ก็จ้างทนายความเอกชนฟ้องร้องหรือแก้คดีให้ก็ได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่หลายประเทศใช้กันอยู่ เช่น เนเธอร์แลนด์ ตุรกี สก๊อตแลนด์ อังกฤษ ฯลฯ⁵¹

แต่ต่อมาก็มีมติคณะรัฐมนตรี⁵² ให้ กระทรวง ทบวง กรม ถ้ามีกรณีพิพาทเป็นคดีถึงศาล ไม่ว่าในฐานะโจทก์ หรือจำเลย ต้องติดต่อให้พนักงานอัยการเป็นทนายให้ ไม่สมควรจ้างทนายความก่อน

ซึ่งรวมถึงศาล ในกรณีที่ผิดคดีขึ้น พนักงานอัยการก็จะเข้าไปทำหน้าที่ว่าต่างหรือแ่ต่างคดีให้ เพราะกรมอัยการเห็นว่า ศาลก็เป็นส่วนราชการส่วนหนึ่งเช่นเดียวกับ

49 อัยการนิเทศ พ.ศ. 2478

50 เรื่องเดียวกัน

51 คู่มือ พลวิน "อัยการกับการว่าต่างแ่ต่างคดีให้กับรัฐ"

52 มติคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2500

กับส่วนราชการอื่น ๆ 53

ดังนั้นการที่ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ถือว่าเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการที่จะว่าต่างหรือแก้ต่างให้กับ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ นั้น แต่มีสิ่งหนึ่งที่จะต้องพิจารณาดัง คือ ขณะที่พนักงานอัยการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ให้แก่สังคมนั้น ขณะเดียวกัน หน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนที่เดือดร้อน 54 ก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่งของพนักงานอัยการ ประกอบกับ การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการว่าต่างแก้ต่างนั้น มิได้ทำภายใต้อาภัติ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของคดี จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่พนักงานจะต้องยึดถือความถูกต้องและ ยุติธรรม

และเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องพิจารณา ถ้าจะจำกัดสิทธิของพนักงานอัยการ คือ

เป็นที่ยอมรับกันว่าในปัจจุบันนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนไม่ใช่น้อย ซึ่งกระทำในนามของรัฐ โค่นความเคียดแค้น ชมเหง รังแกประชาชน รวมทั้งใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางไม่ชอบ เพื่อหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบ ในนามของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคล และเมื่อเกิดเป็นข้อพิพาททางคดีความขึ้นมาก็ย่อมมีสิทธิขอให้พนักงานอัยการว่าต่างแก้ต่างคดีไปตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และในบางกรณีในระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ก็เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้เช่นกัน เช่นเมื่อเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานราชการ ทำให้ต้องหาผู้รับผิดชอบคดีใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐ ก็ปรากฏเสมอว่าผู้ที่ถูกระบุว่าต้องรับผิดชอบก็คือเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ส่วนเจ้าหน้าที่ชั้นระดับสูงขึ้นไป ซึ่งมีส่วนรับผิดชอบด้วยก็จะถูกกันออกไป แล้วส่งเรื่อง

53 หนังสือ กรมอัยการ ที่ นร 7/2490 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2490

54 คดีที่ทนายฎีกาที่ 791/2455 คล่าว่า "ถ้าราชการเป็นอัยการว่าความ แนนกินยวเรเข้าใจหน้าที่ว่าจะต้องรับผิดชอบ ไม่ถือเอารักเอาเบรียบแก่คนมาก ไม่พอที่จะให้ความลำบากต่อชนแกล้งใหม่ขึ้น ไม่ใช่ว่า คากหมัด ตั้งขายเป็นคู่เบชณะกับราษฎร เขมยภักแต่ที่จะว่าความให้ไค้เป็นจริงกระจำง ปรากฏปลดเปลื้องข้อสงสัยในบรรดคดี คำทั้งนี้สอดโค้ชื่อว่า ทรงขอหน้าที่ราชการ

ให้อัยการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยต่อไป

บางกรณี การเรียกค่าเสียหายนั้น ส่วนราชการเจ้าของคดีตั้งมาให้อัยการฟ้องเรียกร้องต่ำกว่าความเป็นจริง ด้วยเหตุผลที่เคลือบแคลง ทำให้รัฐได้รับค่าใช้จ่ายค่าเสียหายกว่าที่ควร ฯลฯ 55

จากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ ก็เนื่องมาจาก การที่พนักงานอัยการไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการที่จะดำเนินคดีแห่งบางประเภทได้อย่างเหมาะสมกับงานในหน้าที่ ที่พนักงานอัยการควรจะปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจาก บทกฎหมายที่ให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเอง (พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498) ตลอดถึงแนวทางปฏิบัติของกรมอัยการที่กว้างไว้ให้พนักงานอัยการถือปฏิบัติ ซึ่งมีผลทำให้สถานะของอัยการในคดีแพ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ซึ่งประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการช่วยดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมตามที่เห็นสมควร แม้ว่าจะไม่ได้รับคำร้องของผู้ใดก็ตาม 56

ดังนั้น ปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง ควรที่จะได้รับการแก้ไขหรือวางแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม เพื่อให้พนักงานอัยการจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับหน้าที่และเจตนารมณ์ในการ ตั้งอัยการขึ้นในประเทศไทย 57

ปัญหาที่สอง เรื่องการแต่งตั้งความในคดีแพ่งของพนักงานอัยการ

ความหนังสือเวียนที่ 27/1494 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2494 ของกรมอัยการ เรื่อง การแต่งตั้งพนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่ง (ต้องมีใบแต่งตั้ง ถึงจะว่าความใน

55 กุลทล พลวัน "อัยการกับการว่าจ้างแก่หลวงศศิให้กับรัฐ"

56 ข้อบังคับการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ตามตราสารที่ 36534 เรื่อง ส่งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 ข้อ 89, 102 103, 104

57 กฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112

ในศาลได้)

ซึ่งได้กล่าวถึงแล้วในเรื่องฐานะของพนักงานอัยการในคดีแพ่ง ซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการทำงาน จึงเป็นปัญหาว่าในการเข้าไปดำเนินคดีนั้น พนักงานอัยการจะต้องทำหน้าที่ทนายในคดี กรมอัยการแล้วจะเกิดความเสียหายหากพนักงานอัยการเข้าไปดำเนินคดีโดยไม่ชอบ จึงแจ้งให้พนักงานอัยการทุกคนทราบว่าถ้าจะเข้าไปดำเนินคดีแพ่งในคดีว่าต่างหรือแก่ต่างแล้วต้องให้ตัวความถึงทนายก่อนทั้ง ๆ ที่ ความสภาพแล้วพนักงานอัยการไม่สามารถจะเป็นทนายความตามกฎหมายว่าด้วยทนายความได้เลย ดังนั้นหนังสือเวียนฉบับนี้จึงเป็นการออกล่วงหน้าก่อนปัญหาเกิด

ปัญหาที่สาม เรื่องการบังคับคดี

ตามหนังสือที่ มท. 1004/4770 ลงวันที่ 25 กันยายน 2510 ของกรมอัยการ เรื่องการนำยึดทรัพย์นายประกันในคดีอาญา (พนักงานอัยการไม่มีหน้าที่ในการนำยึดทรัพย์ เป็นเรื่องของตัวความที่จะปฏิบัติ)

ซึ่งตัวความหนังสือฉบับนี้มีความหมายรวมถึงการบังคับคดียึดทรัพย์ในคดีทุกประเภทที่พนักงานอัยการ เข้าจำคุกหรือแก่ต่างคดีให้จนชนะคดี เพราะอยู่ในชั้นการบังคับคดีซึ่งกรมอัยการได้แปลความว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่เพียงดำเนินคดีจนศาลมีคำพิพากษาเท่านั้น ส่วนการบังคับคดีเป็นเรื่องของตัวความ พนักงานอัยการจะทำหน้าที่เพียงให้ความช่วยเหลือเท่านั้น ซึ่งเป็นการตีความจำกัดตนเองในการทำงาน และเหตุผลที่แท้จริงในเรื่องการยึดทรัพย์บังคับคดีนั้นอาจจะถูกฟ้องร้องเนื่องจากการผิดหลวง ในการยึดทรัพย์จึงเป็นการป้องกันปัญหาให้แก่พนักงานอัยการในเรื่องดังกล่าว

แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าจะทำให้การทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐนั้นมีความมุ่งหมายหรือไม่

หลักเกณฑ์ที่พึงนำมาพิจารณา เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง
ของพนักงานอัยการในประเทศไทย

การที่หลายประเทศ ให้อัยการเข้าไปมีบทบาท ในการดำเนินคดีแพ่งนั้น ก็คง
จากเหตุผลที่ว่า เพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ และปกป้องให้ความคุ้มครอง
แก่สังคม ฝรั่งเศสซึ่งเป็นชาติแรก ที่จัดให้มีอัยการขึ้น ในชั้นจัดตั้ง ก็ให้ทนายของกษัตริย์
(Procureurs du Roi) ¹ ซึ่งมีอยู่มากทำหน้าที่อัยการ อันเป็นการแสดงให้เห็น
ชัดเจนว่า ท้องการให้อัยการที่จัดตั้งขึ้นทำหน้าที่รักษานโยบายชน ให้แก่กษัตริย์เป็นหลัก
ซึ่งต่อมาโคกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ให้กับรัฐ เมื่อระบบการปกครองโดยกษัตริย์ โคกลาย
ลงไป

ในปัจจุบันหน้าที่ของอัยการในหลายประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนิน
คดีแพ่ง ซึ่งนอกจากทำหน้าที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะหรือการคุ้มครอง
(เช่นคุ้มครองยิวแล้ว คนไร้ความสามารถ และ ฯลฯ) แล้ว หน้าที่หลักที่สำคัญคือ
การวางทางแก่ทางคดีให้กับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ เป็นเรื่อง
ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ ในทางแพ่งของพนักงานอัยการมากที่สุด เพราะการ
ที่พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โคเข้ามาเป็นตัวแทนของรัฐต่อสู้คดีกับ
เอกชน ในเรื่องผลประโยชน์ ที่เอกชนขัดแย้งกับรัฐนั้น พนักงานอัยการจะคงปฏิบัติ
หน้าที่ ๕ อย่างพร้อม ๆ กันคือ หน้าที่ในการรักษานโยบายชนให้แก่รัฐ และหน้าที่
ในการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม
หน่วยหนึ่ง นอกจากหน่วยงานอื่น ถึงแม้ว่าพนักงานอัยการไทย จะเป็นเจ้าหน้าที่ของ
ฝ่ายบริหารก็ตาม

(1) กนิต ๗ นคร "ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ" กรมอัยการพิมพ์แจก ในงาน
พระถือนพระราชนิพนธ์กรมอัยการ ๗ วัดสังเวชวิศยาราม เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร วันพุธที่ 8 พฤศจิกายน 2521 หน้า 17 - 53

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอพิพาทหรือข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนในทางแพ่งโคทวีจำนวนมากขึ้นๆ อยุ่ตลอดเวลา ดังนั้นในส่วนของพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาล จึงมีบทบาทในการปฏิบัติงานมากขึ้น ตามจำนวนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นด้วย

ดังนั้นจึง เป็นสิ่งที่จำเป็น ในการที่จะหาหลักการหรือกฎเกณฑ์ที่สำคัญๆ เพื่อเป็นแนวทางพิจารณา ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแห่ง เพื่อทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับงานในหน้าที่ ทั้งนี้จะได้หลีกเลี่ยงเหตุจากบทบาท ในหน้าที่ของพนักงานอัยการ เอง

สถาบันวิจัยประชากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.1 ประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์ของสาธารณะ

สำหรับหลักเกณฑ์ข้อนี้ เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นที่มีความสำคัญที่สุด ที่เป็นที่มาของการกำเนิด หรือก่อตั้งอัยการขึ้นในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มระบบอัยการขึ้นเป็นประเทศแรก อัยการฝรั่งเศส ในระยะเริ่มแรกก็ใช้ นายความของพระมหากษัตริย์มาทำหน้าที่โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ และเมื่อความเจริญของบ้านเมืองเพิ่มมากขึ้น หน้าที่ของอัยการก็เพิ่มมากขึ้น เช่นเดียวกัน แต่ถึงจะมีการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการออกไปอย่างไรก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ ก็ยังคงเป็นอำนาจและหน้าที่ที่ยังคงมีอยู่เสมอ สอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่า ² "อัยการ ใ้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกช่างฟ้อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นปากเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ทวงตังคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อนแอที่ถูกรุกรานคดี เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล"

ในส่วนของการจัดตั้งอัยการขึ้นในประเทศไทย ก็เช่นเดียวกันกับของฝรั่งเศส คือ จัดตั้งอัยการขึ้นเพื่อรักษานผลประโยชน์ของรัฐในเบื้องต้น ดังที่ปรากฏในกฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม อันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ ลงวันที่ เมษายน ร.ศ. 112 (ขณะนั้นกรมอัยการยังสังกัดกระทรวงยุติธรรม) มีความตอนหนึ่งว่า "... ให้เป็นที่ปรึกษาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชสมบัติไทย เป็นผู้รักษานผลประโยชน์ของราชสมบัติไทย เป็นนายความในนามของราชสมบัติไทย"³

² คำกล่าวของปอร์ทาลิส (Portalis) ผู้ร่างโคคินโปเลียน (ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส)

³ กุลพล หลวง "ปัญหาการว่าจ้างแก่ทางคดีให้กับฝ่ายปกครองโดยอัยการ" วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 45 กันยายน 2524 หน้า 26

และในปัจจุบันนี้ แม้ารูปแบบในการที่จะให้อัยการคุ้มครองประโยชน์ของ รัฐในประเทศต่าง ๆ จะโคเปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของการปกครองก็ตาม แต่ หน้าที่ของอัยการในส่วนนี้ก็ยังมีอยู่ ดังที่โคกล่าวไว้แล้ว ในบทที่ 2

หน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ ของพนักงานอัยการไทยนั้นจะเห็น โคชัดแจ้งจากพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2) ใน เรื่องการดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาล ซึ่งกฎหมายมาตรากังกล่าวนี้ กำหนดอย่าง ชัดแจ้งลงไปว่า เป็น เรื่องของหน้าที่ที่พนักงานอัยการพึงต้องกระทำอย่างชนิดไม่สามารถ ที่จะหลีกเลี่ยงโค และเพื่อที่จะให้กฎหมายกังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง คณะรัฐ-มนตรี ก็โคมีมติ⁴ เป็นการกำหนดลงไปว่า ให้หน่วยราชการต่าง ๆ ต้องให้พนักงาน อัยการ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์กังกล่าวนี้ด้วย ซึ่งมติกังกล่าวนี้ก็มีที่มา จากผลประโยชน์ของรัฐที่คงสูญเสียไป เนื่องจากการดำเนินคดีในศาลของหน่วยราชการ ซึ่งแต่เดิมจ้างนายเอกชนทำ นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจ้างนายความแล้ว จำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับคดีที่เกิดขึ้นยังเป็นจำนวนเงินที่สูงมากด้วย ประกอบกับกฎหมาย กิบัญญัติว่า เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการอยู่แล้ว ซึ่งถ้าปล่อยไว้ไม่ใช่ประโยชน์ในส่วนนี้ ก็เป็น เรื่องที่น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่ง พนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นนาย แขนงโค⁵ ยิ่งโคทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินในคดีที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินคดีอย่างเต็มที่

แต่การทำหน้าที่ในคดีการรักษาผลประโยชน์ให้รัฐโคโดยการดำเนินคดีใน ศาลให้มัน กฎหมายก็โคบัญญัติโคไปอีกว่ามีโคจำกัด เฉพาะรัฐบาล (กระทรวง ทบวง กรม) แต่ยังให้รวมถึง เจาหน้าที่ของรัฐ และราษฎร ซึ่งกระทำตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเทศบาล สุขาภิบาล และอื่น ๆ ซึ่งกำหนดไว้ใน พรบ. พนักงานอัยการ ฯ ทั้งนี้ เพราะบุคคลกังกล่าวเหล่านี้ ถึงแม้จะไม่โคตัวรัฐบาลโคโดยตรง แต่เป็นส่วนหนึ่ง ของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปองค์กรหรือตัวบุคคลก็ตาม ก็มีสวนช่วยให้การดำเนินงานของ

⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2505

⁵ พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6

รัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีมาตรการในการช่วยเหลือและให้ความคุ้มครอง

นอกจากการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยตรงแล้ว หน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่สาธารณชนก็เป็นหน้าที่ที่สำคัญ ของพนักงานอัยการในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง เพราะถ้าหากกฎหมายไม่มีบัญญัติให้พนักงานอัยการเข้าไปมีหน้าที่หรือมีส่วนเกี่ยวข้องของควยแล้ว ในกรณีที่เกิดปัญหาเช่นนั้น (ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ เช่น การยื่นคำร้องขอคาง ๆ การดำเนินคดีอุทธรณ์) ขึ้นและไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดเข้าไปเกี่ยวข้องเลย ความเกือรอนก็จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนผู้ไม่รู้ ซึ่งจะส่งผลในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและเป็นปัญหาของรัฐในที่สุดโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาแล้ว หน้าที่ในการรักษามลประโยชน์ของรัฐของพนักงานอัยการจะคงมากอนสิ่งอื่น⁶ อย่างเช่น ในกรณีที่มิประโยชน์ขัดกันระหว่างหน้าที่และประโยชน์ Attorney General จะต้องเลือกในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หน้าที่ฟ้องร้องคดี บขมคงมากอนหน้าที่ในการเป็นตัวแทน อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานอัยการในทางแพ่งแล้ว เป็นสิ่งที่สำคัญมาก

ดังนั้นในการที่พนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือดำเนินการสิ่งใดในทางแพ่ง สิ่งแรกที่ตองคำนึงถึงก่อนอื่นที่สุดคือ การรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบคู่กับอัยการของประเทศต่าง ๆ ความที่ศึกษามาในบทที่ 2 แล้ว ก็เห็นได้ว่ามีแนวคิด ในลักษณะเดียวกัน

แต่มีปัญหาคือหน้าที่พิจารณา คอมาคือว่า สิ่งใที่จะเป็นประโยชน์ของรัฐนั้น ผู้ใจะ เป็นผู้พิจารณาในเรื่องนี้ ซึ่งใสหรัฐอเมริกาถือว่า อัยการ เป็นผู้พิจารณา⁷ ทั้งเห็นว่าเหมาะสมเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐแล้ว อัยการจะเข้าไปทำหน้าที่ใดทันที⁸ อัยการฝรั่งเศสก็มีอำนาจเช่นเดียวกับอัยการสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้⁹

⁶ William Nach and Donald J. Kiser, Corpus Juris Secundum Volume VI (Brooklyn, N.Y: The American Law Book Cos) P. 1229

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., P 1126

⁹ โทแมซ ดัททริมย์ "อัยการฝรั่งเศส" อัยการนิเทศ เล่ม 30 ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2511)

แต่ในปัญหาเกี่ยวกับพนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจพิจารณา เช่นว่านั้น กล่าวคือในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นมา และจะต้องมีการดำเนินคดีในศาล ถ้าเกี่ยวข้องกับ กระทรวง ทบวง กรม แล้ว กระทรวง ทบวง กรม จะเป็นผู้พิจารณาเองว่า สิ่งนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐ พนักงานอัยการมีเพียงหน้าที่ที่จะต้อง ปฏิบัติงานโดยยึดถือสิ่งที่กระทรวง ทบวง กรม นั้นกำหนดมา โดยทำหน้าที่เช่นนาย¹⁰

4.2. คุณพินิจของอัยการในการดำเนินคดี

ในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการนั้น คุณพินิจในการดำเนินคดี กับว่ามีความสำคัญไม่น้อย เพราะคุณพินิจจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำหน้าที่ รักษาผลประโยชน์ให้กับสังคม ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเครื่องมือที่จะช่วยอำนวยความสะดวก ธุรกรรมให้กับประชาชนไปในขณะเดียวกันด้วย

แต่ที่เรารวมกันโดยทั่วไปว่า ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ นั้น คุณพินิจโดยอิสระมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในการอำนวยความสะดวก ธุรกรรม ให้เกิดขึ้น ในสังคม แต่หลักเกณฑ์ในการใช้คุณพินิจในทางอาญาของพนักงานอัยการ จะสามารถ นำมาใช้ในการดำเนินคดีแพ่งได้เพียงไร เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

ความสำคัญของคุณพินิจโดยอิสระของพนักงานอัยการในทางอาญานั้น อาจสรุปได้ว่า คุณพินิจ เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความยุติธรรมเฉพาะกรณี ที่ ถือว่าทำให้กฎหมายทรงความเป็นธรรมโดยสมบูรณ์¹¹ และ "หากสังคมใด หรือระบบ กฎหมายใดบังคับใช้แต่เพียงกฎหมายอย่างเดียว โดยไม่มีการใช้คุณพินิจด้วย นอกจาก จะไม่เป็นธรรมแล้ว ยังถือว่าประชาชนในสังคมนั้น ยินยอมให้คนตายปกครองคนเป็น¹²

¹⁰ คำตอบข้อหารือ ในหนังสืออัยการพิเศษ พ.ศ. 2504 หน้า 323 - 325

¹¹ นพพร โพธิ์รังสิยากร, การใช้คุณพินิจของศาลในการลงโทษ, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทนิติศาสตร์ แผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524 หน้า 21

¹² ชุมพร พลดีกษ์ "การละเมิดกฎหมายในสังคมไทย" วารสารทนายความ ปีที่ 15 , เล่มที่ 2 , สิงหาคม 2516 หน้า 116

หรือ "ยอมให้คนตายมาตัดสินคนเป็น" ถือว่าบุคคลในสังคมนั้นไม่ได้ทำอะไรเลย นอกจากการพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายที่บรรพบุรุษ ซึ่งเป็นคนตายไปแล้วบัญญัติไว้เมื่อเป็นเช่นนี้ สังคมนั้นก็ย่อมจะหาความเจริญต่อไปไม่ได้ นอกจากจะคงไว้ซึ่งอารยธรรม บรรพบุรุษสะสมไว้เท่านั้น ¹³

จะให้ได้ว่าในการดำเนินคดีอาญานั้น การใช้ดุลพินิจเป็นเครื่องมือสำคัญที่เปิดโอกาสให้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี คือ พนักงานอัยการสามารถพิจารณาถึงสภาพความผิด บุกรกระทำผิด ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางสังคม พฤติกรรมการลงโทษ และอื่น ๆ อย่างเหมาะสม ก่อนที่จะตัดสินใจในการดำเนินคดี ซึ่งช่วยให้เกิดความเป็นธรรม และป้องกันสังคมมิให้เกิดความวุ่นวายได้เป็นอย่างดี

แต่ในเรื่องการใช้ดุลพินิจโดยอิสระทางพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีแพ่งให้กับรัฐนั้น คงจะใช้เหตุผลอย่างเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญามาอธิบายไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะหลักการในการดำเนินคดีอาญากับหลักการในการดำเนินคดีแพ่งที่แตกต่างกันมากพอควร ซึ่งอาจจะกล่าวโดยสรุปว่า หลักการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้นมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้จะต้องสอดคล้องกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

แต่หลักการที่ให้พนักงานอัยการเข้ามาดำเนินคดีแพ่ง ก็คือ การรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือสังคม ซึ่งการรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือสังคม ตามความหมายนี้ ซึ่งมุ่งเน้นถึงการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐในศาล และประโยชน์สาธารณะทั่วไป ถ้าพิจารณาให้ลึกก็จะเห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในทางแพ่งแฉกกล่าวคือ ในการดำเนินคดีในศาลของพนักงานอัยการให้กับรัฐนั้น เบื้องจากรัฐ (องค์กรของรัฐ) มีสภาพและความสัมพันธ์ที่อำนาจเหมือนเอกชนคงปฏิบัติตาม ¹⁴ ดังนั้นเมื่อเอกชนมีข้อพิพาทกับรัฐ ความแตกต่างในฐานะก็ยังคงติดมาด้วย ประกอบกับ หน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ กระทำการในการปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชน

¹³ นพพร โพธิ์วังสิยากร, การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ, หน้า 18

¹⁴ กุศล พลวัน, หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง หน้า 627

ดังนั้นการที่พนักงานอัยการ เข้าไปเป็นตัวแทนของรัฐในศาล เพื่อทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ให้กับรัฐนั้น สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเบื้องต้นก็คือ ผลประโยชน์ของรัฐเป็นเบื้องต้น และอีกประการหนึ่งก็คือ ในการที่พนักงานอัยการจะเข้าไปดำเนินคดีให้กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ นั้น จะต้องได้รับการแจ้งหรือร้องขอจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน ซึ่งก่อนที่หน่วยงานนั้นจะเสนอเรื่องมายังพนักงานอัยการ ก็จะต้องมีการตรวจสอบหรือควบคุมมาแล้วว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ มิฉะนั้นหน่วยงานนั้นจะต้องรับผิดชอบตามขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ดังนั้นเมื่อหน่วยราชการเกิดปัญหาและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ กฎหมายจึงได้บัญญัติในลักษณะที่มีให้พนักงานอัยการ ใช้ดุลพินิจในการที่จะรับหรือไม่รับดำเนินคดีให้ได้ ทั้งนี้จากเหตุผลข้างต้น

แต่มีข้อสังเกต ประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบกับการดำเนินงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง คือ การให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง เพราะหน้าที่หลักของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แล้วคองดูแลผลประโยชน์ของประชาชน และดูแลให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ภายใต้ขอบเขตหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมายด้วย จึงเกิดปัญหาค้นสำหรับพนักงานอัยการว่า เมื่อเกิดขัดแย้งกับระหว่างหน้าที่ (การดำเนินคดีให้กับรัฐ) กับความยุติธรรมที่ประชาชนพึงได้รับนั้น ควรที่จะมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์อะไรเป็นตัวกำหนด เพื่อที่จะสามารถวางแนวทางในการแก้ไข หรือก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการรักษานโยบายให้กับรัฐ กับการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ว่านี้ก็คงไม่พบดุลพินิจ แต่การใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 2 กรณี¹⁵ คือ

ก. ดุลพินิจในกรณีทั่วไป

สำหรับดุลพินิจในกรณีนี้คือ การใช้ดุลพินิจพิจารณาถึงความชอบธรรมในเรื่องราวที่พนักงานอัยการจะเข้าไปดำเนินคดีให้ อาทิเช่น เมื่อ กระทรวง ทบวง

¹⁵ กุญแจ พลวัน "ปัญหาการว่ากล่าวตักเตือนคดีให้กับฝ่ายปกครองโดยอัยการ"

กรม หรือหน่วยงานของรัฐ มีความประสงค์ที่จะให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้ ไม่ว่าจะ เป็นการว่าต่างหรือแกลต่าง เมื่อพนักงานอัยการได้ตรวจพิจารณาแล้ว เห็นว่า กระทรวง ทบวง กรม นั้นมีความชอบธรรมในทางที่จะฟ้องคดีหรือต่อสู้คดีก็ตาม เช่น ในกรณีที่เอกชนได้ เป็นหนี้สินหรือกระทำละเมิดต่อหน่วยราชการจริง แต่เมื่อพิจารณา ในแง่ของกฎหมายแล้ว ทางราชการอาจจะ เสียเปรียบ เนื่องจากขาดพยานหลักฐาน สำคัญมาแต่ต้น หรือเพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของเจ้าหน้าที่ได้ไปรับ เงินไต่สวน อย่างของเอกชน เป็นการผูกมัดเพียงฝ่ายเดียว หรือ เพราะความบกพร่องของระบบ ราชการ เป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ หรือกรณีหนึ่งกรณีใดก็ตามที่ จากพยานหลักฐาน ต่างแสดงให้เห็นว่า ในคดีดังกล่าวนั้น ถ้าหากได้รับการพิจารณาในศาลแล้วคดีของ หน่วยราชการนั้นคงแพ้อย่างแน่นอน ในกรณีดังกล่าวเช่นว่านี้ พนักงานอัยการก็ควร ที่จะรับว่าต่างหรือแกลต่างคดีให้ เพื่อแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่หน่วยราชการ อย่างสุดความสามารถ ทั้งนี้เพราะเป็นหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ซึ่ง สมควรต่อเหตุผลในการปฏิบัติ พนักงานอัยการไม่ควรที่จะใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับคดีไว้ ดำเนินการ โดยคำนึงถึงแต่เพียงว่า คดีนี้จะคงแพคดี เพราะเหตุผลทางกฎหมาย เท่านั้น

ข. ดุลพินิจ เพื่อความยุติธรรม 16

สำหรับดุลพินิจในกรณีนี้คือ การใช้ดุลพินิจโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ ของพนักงานอัยการเองว่า มีฐานะอย่างไรในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจากฐานะของ พนักงานอัยการที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ควบคู่ไปกับการรักษา ผลประโยชน์ของรัฐ ดังนั้นในการดำเนินคดีให้กับรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นการว่าต่างหรือ แกลต่างก็คดีให้ก็ตาม พนักงานอัยการจำต้องนึกถึงความยุติธรรมอันเป็นหลักการที่ สำคัญของนักกฎหมายด้วย มิใช่จะมุ่งแต่รักษาผลประโยชน์ของรัฐฝ่ายเดียว ย่อม จะเป็นการไม่สมควร

นอกจากนี้การดำเนินกิจการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง ก็
เป็นเครื่องบ่งชี้อีกอย่างหนึ่ง หน้าที่ในการรวาท่างแตกต่างคดีของพนักงานอัยการนั้น
เป็นการกระทำในฐานะพนักงานอัยการ มิใช่กระทำ เช่นเดียวกับทนายความโดยทั่วไป
หรือต้องตกอยู่ภายใต้อาณัติหรือเป็นเครื่องมือของ กระทรวง ทบวง กรม ผู้เป็นเจ้าของ
ของคดี ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินคดีให้กับ
รัฐก็ตาม แต่ถาพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติไว้เช่นนั้น ก็คงที่จะคาด
คะเนได้ว่ากฎหมายคงไม่ต้องการให้พนักงานอัยการมีสภาพเป็นเครื่องจักร หรือ
ไปรษณีย์ ที่มีหน้าที่เพียงแต่ดำเนินการตามที่มีคำสั่ง เท่านั้น ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการ
เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความรู้ความสามารถทางกฎหมายเป็นอย่างดี มีความรู้
ความชำนาญในการดำเนินคดี ใ้รับการฝึกฝนให้ทำหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบต่อความ
ยุติธรรม และต่อสังคม ดังนั้นการทำหน้าที่ในฐานะพนักงานอัยการไม่ว่าจะเป็นการ
ดำเนินคดีแพ่งหรือคดีอาญา ก็ต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย แต่ในการดำเนิน
คดีอาญานั้น กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการสามารถใช้อุสทิเนียในการดำเนินคดีได้

ดังนั้นในการดำเนินคดีทางแพ่ง ถึงแม้ว่าจะเป็นหน้าที่พนักงานอัยการ
จะต้องปฏิบัติ แต่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแล้ว พนักงานอัยการก็ควรใช้อุสทิเนียที่
เหมาะสมโดยควย ตัวอย่างที่จะแสดงให้เห็นถึงว่าพนักงานอัยการควรจะใช้อุสทิเนีย
ในกรณีใด คือ ตามข้อเท็จจริงที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า เจาหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำ
การในนามของรัฐ ใ้ก่อความเดือดร้อน ชมแห่งรังแกประชาชน หรือใ้ช้อ่านาจอใน
ทางที่ไม่ชอบ เพื่อหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบ ในนาม
ของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคล และเมื่อเกิด เป็นป้ดหาข้อพิพาทชั้นมากก็
สามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใ้ได้

หรือในบางกรณี ก็เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ในกรณีที่เกิดการ
นิพลาตในการปฏิบัติราชการ ทำให้ต้องหาตัวผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายใ้แก่รัฐ ก็
ปรากฏเสมอว่าผู้ถูกกระทำต้องรับผิดชอบนั้นคือเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่
ซึ่งต้องรับผิดชอบ กลับปรากฏว่าถูกกันตัวออกไปโดยไม่ต้องรับผิดชอบ และสง เรื่องใ้

พนักงานอัยการคำ เนินการ เฉพาะเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ช่วย

หรือแม้กระทั่ง บางครั้งส่วนราชการ ส่งเรื่องมาให้พนักงานอัยการคำ-
เนินการ เรียกค่าเสียหายต่ำกว่าความเป็นจริงที่ควรจะเป็น และในกรณีอื่น ๆ ซึ่ง
จากตัวอย่างต่าง ๆ ที่ยกขึ้นมาี้ ถ้าพนักงานอัยการไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจได้แล้ว
ก็คงจะพอมองเห็นความเดือดร้อนของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ ว่าจะได้รับความเดือดร้อน
เพียงใด ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในส่วนนี้อาจจะทำได้คือ

เช่น กรณี ที่ส่วนราชการขอให้ฟ้องคดีแพ่ง เรียกค่าเสียหายจากเอกชน
ซึ่งเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า เอกชนมิได้เป็นผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะ
สัญญา หรือละเมิดเลย แต่ปรากฏว่าหน่วยราชการ เป็นผู้ก่อหรือกระทำความผิดเอง
เช่นนี้ พนักงานอัยการก็ไม่ควรที่จะฟ้องร้องหรือคำ เนินคดีให้ ควรจะใช้วิธีในการที่
จะรวมชอมกับ เอกชนนั้น และควรจะหาตัวผู้รับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะ
เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ได้ หรือในกรณีอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน

ดังนั้น ในการพิจารณาของพนักงานอัยการในการคำ เนินคดีแพ่ง การใช้
ดุลพินิจมีความจำเป็นที่ขาดไม่ได้ ส่วนเมื่อมีการใช้ดุลพินิจไปแล้ว ถ้าไม่มีผลจะ
คำ เนินการตามมาตรการอย่างไรต่อไปนั้น ก็จะต้องพิจารณาต่อไป

4.3 การคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน

เป็นกฎเกณฑ์อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งพนักงานอัยการควรที่จะคำนึงถึงตลอด
เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะนอกจากจะเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ของพนักงานอัยการ
แล้ว ยังเป็นความจำเป็นทางสังคมอีกประการหนึ่งด้วย เพราะถ้าหากหน้าที่ในส่วนนี้
ของพนักงานอัยการถูกละเลยไปโดยยี่ดื้อแต่เพียงการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
แต่ประการเดียว ความสงบเรียบร้อยของประชาชนคงจะเกิดขึ้นหรือมีอยู่ไม่ได้ แต่
การคุ้มครองประโยชน์และให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนนั้น จะมีขอบเขตหรือวง
กว้างเพียงใดนั้น ต้องพิจารณาจากประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชน
เปรียบเทียบกับ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงคำว่าปัญหาที่เกิดขึ้น ใครมีส่วนที่ก่อยิ่งหย่อน
กว่ากันเพียงไร

ซึ่งการที่จะถือเอาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งอย่างไม่มีขอบเขต ก็จะต้องเข้าลักษณะที่เรียกว่า ม้าพยศ¹⁷ (Unruly horse) ซึ่งในระยะหนึ่งเกิดขึ้นในศาลอังกฤษ ซึ่งต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไป เป็นการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยประสานกับผลประโยชน์ของเอกชน ซึ่งมีผลต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

¹⁷ สุรพล ชรรณสุถิติ "ความสงบเรียบร้อยของประชาชน" วิทยานิพนธ์ แผนก
 วิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524 หน้า 117

จากบทบาทที่พนักงานอัยการ ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าเป็นคดีแพ่ง ซึ่งมี
 หลักเกณฑ์ใหญ่อยู่ 3 ประการ คือ การคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ หรือประโยชน์สาธารณะ
 คุณทึนิจของอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง และการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งจาก
 หลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการนี้ เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับความเห็นของท่านพระยาอรธ-
 การนิพนธ์ อดีตอธิบดีกรมอัยการและอดีตรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้ให้ความ
 เห็นไว้เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2510 มีความตอนหนึ่งว่า "... กฎหมายว่าด้วยอัยการ
 นั้น ท่านทั้งหลายก็คงทราบถึงแล้วว่าได้บัญญัติไว้ว่า พนักงานอัยการมีหน้าที่อะไรนั้นก็
 จะระบุไว้ หน้าที่ที่จะว่าต่างแตกต่าง กรม กระทรวงและข้าราชการ เทศบาล สุขาภิบาล
 แยกต่างเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้อง ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือ
 กฎหมายอื่น หรือ เป็นโจทก์ในคดีที่ราษฎรฟ้องไม่ได้ โดยกฎหมายห้ามรวบรวมไว้เป็น
 กฎหมายมาตราหนึ่ง แต่ก่อนที่จะถึงมาตรานี้ ก็มีความนำอยู่มาตราหนึ่งว่า โทมิอัยการ
 ไว้เป็นทนายแผ่นดิน นี่แหละอ่านกฎหมายของมาตราแล้วเรามักจะหนักไป หรืออาจจะ
 ลืมตัวไปบางขณะว่า พนักงานอัยการนี้แหละเป็นทนาย ถ้าหากเราลืมตัวไปเช่นนั้น ผม
 นิความอื่นตราช โดยเหตุที่ว่าหน้าที่ของอัยการตามที่ผมกล่าวแล้ว มันก็มีหน้าที่เป็นพนก-
 งานอัยการเป็นตัวของตัวเอง เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชน คุณแลให้ประชาชนได้
 รับความยุติธรรม และนี่เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ ส่วนหน้าที่ทนายนั้น เป็นหน้าที่ที่แฝง
 เข้ามา แต่ว่าไม่ใช่หน้าที่สำคัญอะไร แต่กฎหมายกลับไปกล่าววว่า โทมิพนักงานอัยการไว้
 เป็นทนายแผ่นดิน อาจทำให้พวกเราเข้าใจผิดว่า เป็นทนาย การที่เข้าใจผิดไปเช่นนั้น
 หลักการมิได้เหมือนกันเลย กล่าวคือ ทนายนั้นเป็นตัวแทนของตัวความ และการดำเนิน
 การเป็นทนายนั้นก็คิดถึง ความยุติธรรมเฉพาะเรื่องตัวทำ แต่ว่าทำอย่างไรก็ตาม ไม่
 คิดกฎหมายก็ขอให้ชนะคดีแล้วกัน ทำอะไรก็ได้ แต่ว่าการทำหน้าที่ของพนักงานอัย-
 การในการสั่งฟ้องคดี ไม่ฟ้องคดี ในการดำเนินคดีคดี ถ้าจะเป็นว่าทำหน้าที่ทนายแล้ว
 มันก็คิดถึงเรื่องนั้นจะเอาชนะกันให้ได้ มีอาชิตแต่ว่าการที่อัยการปฏิบัติการในหน้าที่พนก-
 งานอัยการนั้น ไม่มีหลักการที่จะทำให้คิดถึงการที่ตัวเป็นทนายเลย กล่าวคือ ในกรณี
 เป็ ตัวโจทก์เช่นนั้น ก็บอกได้ว่ามิได้ว่าความอย่างทนาย แต่ว่าความอย่างเป็นพนักงาน
 อัยการ ซึ่งมีหน้าที่ระมัดระวังถึงความยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานอัยการใหม่ ๆ
 อาจจะลืมตัวไปว่า ทำอะไรก็ทำหน้าที่เหมือนทนายความ มันมิใช่เช่นนั้น อันนี้เป็นพิเศษ

ของผมเกี่ยวกับพนักงานอัยการ..." 18

ทำให้เราสามารถพิจารณาบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง ในปัจจุบันว่า เหมาะสมหรือไม่ ถ้าไม่เหมาะสมแล้วควรมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใด

ประการแรก บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งในปัจจุบันนี้ เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งถ้าพิจารณาจาก บทกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่พนักงานอัยการ กล่าวคือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ฯ ก็ให้อำนาจพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐและคุณแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน หอสมควรแก่ฐานะที่ควรจะเป็น เช่น ในด้านการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ พนักงานอัยการ ก็ทำหน้าที่ท้วงติงและแก้ต่างคดีให้แก่รัฐ หน่วยงาน และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน พนักงานอัยการก็เข้าไปทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การยื่นคำร้องขอต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพบุคคลหรือสิทธิในครอบครัว หรือเกี่ยวกับสมาคม, มูลนิธิ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าในการแก้ต่างคดีให้กับรัฐนั้น จะมีปัญหาในด้านตัวบทกฎหมายตามที่วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 แล้วอยู่บ้าง แต่เมื่อมองภาพรวมแล้ว ก็ถือว่าไม่เป็นปัญหาในบทบาทของการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ

ปัญหาบทบาทของพนักงานอัยการในทางแพ่งในปัจจุบันนี้ ที่จะขาดความเหมาะสมหรือสมบูรณ์ไปนั้น จะเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ และโดยเจตนาทำให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเมื่อมีการตรวจสอบดูแล้ว พบว่า มีบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับบัญญัติให้ พนักงานอัยการหรือกรมอัยการ รับผิดชอบดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนไว้จำนวนมาก แต่ในการปฏิบัติยังไม่เคยมีการ

18 กุศล พลวัน " อัยการกับการว่าต่างแก้ต่างคดีให้กับรัฐ " วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 กันยายน 2521

นำมาใช้กันเลข 19 ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เช่น การควบคุมดูแลนิติบุคคล มูลนิธิ สมาคม หรือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามมาตรา 90 ก็ตาม ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการไทยในทางลบ ว่ามีอำนาจหน้าที่เฉพาะการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน รวมทั้งมีความรู้สึกว่าการเป็นฝ่ายตรงข้ามกับประชาชนมากกว่าที่จะดูแลคุ้มครองสังคม 20 ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมอัยการ จึงได้จัดตั้ง " สำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน " ขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหา

ในสหรัฐอเมริกา 21 กระทรวงยุติธรรมหรืออาจเรียกได้ว่า กระทรวงอัยการ ก็มีหน่วยงานที่เรียกว่า กองสิทธิเสรีภาพ (Civil Rights Division) เพื่อคุ้มครองสิทธิทางแห่งของพลเมืองภายใต้การปกครองสหรัฐ ซึ่งมีความหมายคล้าย ๆ สิทธิมนุษยชน ปัญหาเรื่องตัวก็เป็น Civil Rights

ในฝรั่งเศส 22 อัยการฝรั่งเศสก็มีอำนาจหน้าที่ ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน คล้ายคลึงกับของไทย

ในญี่ปุ่น 23 อัยการก็มีหน้าที่ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่นเดียวกัน โดยจัดตั้งเป็น สำนักงานสิทธิพลเมือง Civil Liberties Bureau

19 กุลพล หลววัน " แนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน " วารสารอัยการปีที่ 4 ฉบับที่ 13 กรกฎาคม 2524

20 เรื่องเดียวกัน

21 กรมอัยการ , " ระบบอัยการสากล " กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์ พ.ศ. 2526 หน้า 31

22 เรื่องเดียวกัน หน้า 71

23 เรื่องเดียวกัน หน้า 115

จากปัญหาและสภาพของพนักงานอัยการ ที่มีต่อความรู้สึกของประชาชน ในส่วนของการดำเนินคดีแห่ง คือ ผ่านตรงข้ามกับประชาชน ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทของพนักงานอัยการ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของชุมชน และเป็นตัวแทนของอำนาจบริหาร ในศาลยุติธรรม ²⁴ ดังนั้นในเรื่องที่เกี่ยวกับทางแห่งแล้ว พนักงานอัยการควรอยู่ในฐานะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทางกฎหมาย ซึ่งบทบาทดังกล่าวนี้ ได้รับความยอมรับจากรัฐบาล ในการที่ให้กรมอัยการเป็นหน่วยงาน ที่รับผิดชอบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยการเผยแพร่ความรู้กฎหมายพื้นฐานแก่ประชาชน จัดฝึกอบรมความรู้กฎหมายเบื้องต้น แก่ผู้นำหมู่บ้านในชนบท การให้คำปรึกษาหรือทางกฎหมาย การประนีประนอมข้อพิพาทและช่วยเหลือจัดทำทนายความว่าค้างแค้นทางอรรถคดีให้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ โดยสำนักงานคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ซึ่งได้มีการดำเนินการดังกล่าว มาตั้งแต่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) แล้ว และในทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 ที่เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2530-2534 ก็ได้บรรจุโครงการดังกล่าวนี้ ซึ่งกรมอัยการเป็นผู้รับผิดชอบไว้ในแผน ๆ ดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 23 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" และมาตรา 29 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีข้อทักหาหรือจำเลย ในคดีอาชญากรรมเป็นผู้ยากไร้ ไม่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดทำทนายความ สำหรับตนเองได้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ" ซึ่งการที่ประชาชนทุกคนจะเสมอภาคกันในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันนั้น ความความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้ แต่เพื่อสภาพดังกล่าวไกลความความเป็นจริงมากที่สุด จึงเป็นหน้าที่และภาระของรัฐ ที่จะมอบหมายให้กรมอัยการและพนักงานอัยการ พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว

²⁴ ส. เปรุพาวิน และ ม. อรรถโกวิทวดี, ระบบอัยการ (พระนคร ไทยเซคม, 2498 หน้า 49)

แต่ปรากฏว่าบทมหาดังกล่าว ที่รัฐมอบให้กรมอัยการหรือพนักงานอัยการ ปฏิบัติในส่วนของการเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางแพ่ง ถึงแม้จะไม่ใช่เป็นการดำเนินคดีแพ่งโดยตรงก็ตาม แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ หน้าที่นายแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ เพราะนอกจากทำหน้าที่ ทางด้านการดำเนินคดีในศาล ในฐานะทนายแล้ว ก็ยังทำหน้าที่สืบเนื่องจากการเป็นทนาย คือการช่วยเหลือให้ประชาชนได้รับความยุติธรรม ตามผลประโยชน์ของประชาชนในคำกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่หลักการของทนายความทั่วไป

ประการที่สอง บทบาทของพนักงานอัยการ ที่ทำหน้าที่นายแผ่นดิน โดยทำหน้าที่ช่วยเหลือคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนนั้น ประสบปัญหาอย่างไร ซึ่งจากทางปฏิบัติที่ผ่านมา อาจแบ่งปัญหาออกเป็นข้อ ๆ พร้อมทั้งทางแก้ไขดังนี้

1. บทบาทในการทำหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือกรมอัยการ นั้นไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงาน ในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาข้อกฎหมายที่กระทบต่อสังคม ทั้งนี้เพราะ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการในปัจจุบันระบุแต่เพียงว่า พนักงานอัยการเป็นนายแผ่นดิน แต่การทำหน้าที่นายแผ่นดินนี้ มีของอำนาจอย่างไร เป็นพิเศษนอกจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่

ทางแก้ไข ควรจะมีกฎหมายกำหนดบทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือกรมอัยการในส่วนนี้ให้ชัดเจน โดยกำหนดให้กรมอัยการ เป็นองค์กรกลางในการประสานงาน ให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ที่กระทบต่อสังคมหรือประชาชน ซึ่งอาจจะแก้ไขปรับปรุงใน พระราชบัญญัติพนักงานอัยการหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. ปัญหาประชาชนที่มาขอรับความช่วยเหลือ ทางอรรถคดี เป็นผู้มีฐานะยากจน ไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ ถึงแม้ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จะโดยยกเว้นค่าธรรมเนียม ในกรณีข้อฟ้องอย่างคนอนาถา แต่ก็มีข้อจำกัดว่า รูปคดีจะต้องมีทางชนะคดี ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้ว ประชาชนที่มาขอรับความช่วยเหลือ ส่วนใหญ่จะเสียเปรียบในรูปคดีอยู่แล้ว จึงไม่สามารถขอศาลเพื่ออนุญาตให้ดำเนินคดี อย่างคนอนาถาได้ และรัฐไม่มีงบประมาณช่วยเหลือ

ทางแก้ไข เน้นการช่วยเหลือในกรณีดังกล่าว ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ในกรณีที่ผู้ขอความช่วยเหลือ มีฐานะยากจน แม้ว่ารูปคดีของผู้ขอรับนั้นจะเสียเปรียบมาแต่ก่อน

โดยวิธีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายอื่น เพื่อให้ความช่วยเหลือ

สำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ในการดำเนินคดีแพ่ง ในศาลนั้น ในประเทศอังกฤษ มี THE LEGAL AID ACT, 1979 25 กำหนดความช่วยเหลือที่รัฐจะให้แก่ประชาชน ในกรณีที่เกิดปัญหาทางกฎหมาย ทั้งด้านปริญาศคดี โดยกำหนดคุณสมบัติ ของบุคคลที่จะได้รับความช่วยเหลือ ตามรายได้ที่บุคคลนั้นหาได้

3. ปัญหาประชาชนยากจน มาขอรับความช่วยเหลือ ในทางอรรถคดีจากกรมอัยการ และกรมอัยการเห็นสมควรช่วยเหลือ ก็จะจัดหาทนายให้ แต่ในทางปฏิบัติของจำหนายความ แต่รัฐบาลไม่มีงบประมาณให้ ทำให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนทำได้ไม่เต็มที่

นอกจากนั้น ถ้าประชาชนขอรับความช่วยเหลือ จากพนักงานอัยการ แต่เป็นกรณีนอกเหนือจากที่ กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ พนักงานอัยการก็ไม่สามารถดำเนินการ ให้ได้ของจำหนายความ แต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ

ทางแก้ไข โดยแก้ไขปรับปรุง พรบ. อัยการฯ หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้พนักงานอัยการ มีอำนาจให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ได้กว้างขวางขึ้นหรือให้อำนาจพนักงานอัยการ หรือกรมอัยการ เป็นแกนกลางในการให้ความช่วยเหลือทางคดีแก่ประชาชน โดยร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ เช่น สภานายความ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนได้กว้างขวางขึ้น

4. ในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ความช่วยเหลือทางอรรถคดีแก่ประชาชน หรือการให้คำแนะนำปรึกษา ให้ความช่วยเหลือ ประเมินประเมินขอพิพาท ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากผู้เกี่ยวข้อง ทำให้การช่วยเหลือมีข้อจำกัด

การแก้ไข ควรมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการ ในการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ที่รัฐบาลมอบหมายให้ดำเนินการแทน ในการรวบรวมพยานหลักฐาน แต่ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนด้วย

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ²⁶ ถ้าหากได้รับการแก้ไขแล้ว บทบาทของพนักงานอัยการ ในการทำหน้าที่ หมายแผ่นดินจะสมบูรณ์ขึ้น และเป็นบทบาทที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ที่พนักงานอัยการควรจะทำปฏิบัติ

²⁶ สุนทร กัญจนพรพงศ์ , วิชช จีระแพทย์ , เอกสารการประชุมสัมมนา เรื่อง กฎหมายและการพัฒนา จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ โรงแรมเลอแซ็บ สัทยา ระหว่างวันที่ 18-20 เมษายน 2529

บทที่ 5

บทสรุป และ เสนอแนะ

การดำเนินคดีแพ่ง ถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในประเทศไทย ซึ่งเป็นนายแผ่นดิน จะต้องดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ คดีแพ่งที่พนักงานอัยการเข้าไปดำเนินการแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คดีที่ต่งคนพนักงานอัยการ และคดีว่าต่างหรือแก่ต่าง

การดำเนินคดีแพ่งประเภทแรก พนักงานอัยการจะทำหน้าที่เป็นตัวความเอง จึงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีเต็มที่ เช่นเดียวกับตัวความที่เป็นเอกชน ซึ่งการดำเนินคดีประเภทนี้เป็นบทบาทที่สำคัญของอัยการฝรั่งเศส ซึ่งแตกต่างจากของไทยซึ่งการดำเนินคดีประเภทนี้จะเป็นบทบาทรองลงมาจากการว่าต่างหรือแก่ต่าง ทั้งนี้เพราะในต่างประเทศถือว่า การคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของสังคมหรือประชาชนในสังคมเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นถ้ามีสิ่งใดกระทบเรื่องดังกล่าว รัฐจะเข้ามาทำหน้าที่คุ้มครอง อัยการฝรั่งเศสจึงมีบทบาทในเรื่องนี้ นอกจากนี้ศาลฝรั่งเศสต้องร่วมมือกับอัยการโดยการแจ้งให้อัยการทราบเรื่องเพื่อเข้าไปดำเนินการ

ส่วนการว่าต่างหรือแก่ต่างคดี ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของพนักงานอัยการไทยในปัจจุบัน เนื่องจากมีที่มาจากประวัติศาสตร์และหลักการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ในเรื่องนี้ในฝรั่งเศสกลับถือเป็นเรื่องรองลงไป โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายของกระทรวงการคลัง จะทำหน้าที่แทน ส่วนในอังกฤษและในเยอรมัน กลับมอบหมายให้นายเอกชน หรือเจ้าหน้าที่เฉพาะซึ่งมิใช่อัยการ เนื่องจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และแนวความคิดต่างกัน

จากการศึกษาจะพบว่าบทบาทของพนักงานอัยการไทย ในการดำเนินคดีแพ่งได้รับอิทธิพลจากระบบอัยการฝรั่งเศสมาก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรก แต่ต่อมาอิทธิพลของกฎหมายอังกฤษ และการปรับตัวเองของระบบกฎหมายไทย ก็มีผลทำให้อำนาจหน้าที่ในทางแพ่ง ของพนักงานอัยการได้เปลี่ยนไปจากเดิมเป็นอย่างมาก แต่หลักการในเรื่องของการรักษาผลประโยชน์ของรัฐก็ยังเป็นหลักในการดำเนินงานอยู่

แต่ปรากฏว่าหลัก หรือ ทฤษฎีในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ ที่พนักงานอัยการ ใช้อยู่นั้นเป็นการจำกัดตัวเองในการทำงาน โดยการจำกัดดุลพินิจของตนเองในการ ว่าต่าง หรือ แก่ต่างคดี ว่ามีฐานะเป็นเพียงทนายความ ซึ่งมอบการตัดสินใจในเรื่อง ผลประโยชน์ในคดี ให้กับทนายความ ซึ่งแตกต่างจากอัยการของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่า อัยการทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ดังนั้นถ้าเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของคณนั้นเป็นประโยชน์แก่รัฐแล้ว อัยการสหรัฐอเมริกาค่าจะดำเนินการได้ทันที รวมทั้งการ เข้าไปดำเนินคดีแห่งทุกประเภทซึ่ง เห็นว่าเกี่ยวกับประโยชน์ของ สาธารณะ

ปัญหาการดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการในประเทศไทย

ในการดำเนินคดีแห่ง โดยเฉพาะ การว่าต่างหรือแก่ต่างคดีของพนักงานอัยการ นั้น เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยมิได้แบ่งแยกให้แน่ชัดระหว่างกฎหมาย เอกชนกับ กฎหมายมหาชน ดังนั้นพนักงานอัยการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ พนักงาน อัยการ พ.ศ.2498 ซึ่งเป็นกฎหมายปกครอง อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน แต่ ในการดำเนินคดีแห่งในศาลให้กับรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่ง เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับเอกชน และในบทกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่มีบทบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไว้ ทำให้พนักงานอัยการต้องปฏิบัติ ตามกฎหมายดังกล่าวโดยอนุโลม ซึ่งทำให้เกิดความขัดข้องในการทำงาน และเกิดมีปัญหา ต่างๆตามมา นอกจากการที่ไม่มี กฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแล้ว มติของคณะรัฐมนตรี และระเบียบปฏิบัติของกรมอัยการเอง ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการ ดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการ เช่นเดียวกัน

การที่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ ของพนักงานอัยการในการดำเนิน คดีแห่ง ก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้ คือ

ปัญหารูานะของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแห่ง

ว่ามีฐานะเช่นเดียวกับ ทนายความเอกชนหรือไม่ ซึ่งมีผลให้ต้องมีการ

แต่งตั้งเขาไปในคดี และการดำเนินคดีแทนกันของพนักงานอัยการ ในลักษณะเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญา

ข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหา จากที่พิจารณามาแล้ว ว่าพนักงานอัยการไม่มีสภาพหรือฐานะเช่นเดียวกับทนายความ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เนื่องจากคดีที่พนักงานอัยการ เข้าไปดำเนินการแทนรัฐในศาล ที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นการอนโลมตามกฎหมายที่ใช้ในเรื่องนั้น แต่เมื่อพิจารณาฐานะของพนักงานอัยการที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐ และต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติ พนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนแล้ว จะมีข้อขัดแย้งกันอยู่ว่า พนักงานอัยการมีฐานะใดกันแน่ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ไม่มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้นมาตรการแก้ไขที่เหมาะสม มีดังนี้

1. ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยกำหนดฐานะของพนักงานอัยการในคดี ว่า อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับคู่ความถ้าเป็นการดำเนินคดีแทนรัฐ และการว่าความแทนรัฐนั้นอาศัยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจของตัวความ ซึ่งจะทำให้พนักงานอัยการ ไม่ต้องที่การแต่งตั้งนาย ก็สามารถเข้าไปในคดีได้

2. จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จะมีผลทำให้พนักงานอัยการสามารถดำเนินคดีแทนกันได้ โดยอาศัยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการเอง

สำหรับที่เกรงว่า ถ้าพนักงานอัยการดำเนินคดีแพ่งแทนกันได้แล้ว อาจเกิดความเสียหายมากกว่าผลดีนั้น เพราะคดีแพ่งมีรายละเอียดซับซ้อน ผู้ที่ดำเนินการแต่แรกนั้นจะรู้เรื่องราวดีที่สุด และควรจะมีการส่งมอบและอธิบายเรื่องให้กับผู้ดำเนินการต่อไป ซึ่งปัญหาที่เกรงกันนั้นจะไม่เกิดขึ้น เพราะ กรมอัยการได้มีระเบียบเกี่ยวกับการรายงานคดีไว้ กล่าวคือ ถ้ามีการดำเนินการอย่างไรในคดีไปเพียงไรแล้ว ต้องบันทึกรายละเอียดการดำเนินการไว้ด้วย และก่อนที่จะดำเนินคดีนั้น จะต้องมีการพิจารณา และมีความเห็นตลอดจนคำสั่ง ไว้ในสำนวนด้วย ซึ่งผู้รับสำนวนต่อมา สามารถที่จะศึกษาการดำเนิน

งานของผู้ที่ดำเนินคดีก่อนตนได้ จากที่ได้มีการบันทึกไว้ในสำนวน โดยไม่จำเป็นต้องอธิบาย รายละเอียดหรือส่งมอบงาน

3. และเหตุผลจากหลักการในกฎหมายฝรั่งเศส ถ้ามีกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐอยู่ในการพิจารณาของศาลแล้ว ศาลจะต้องแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าไปในคดีด้วย หรือถ้าอัยการรัฐเอง ก็สามารถที่จะเข้าไปเป็นคู่ความได้ ถ้าเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของรัฐ ซึ่งในสหรัฐอเมริกา อัยการก็มีอำนาจเช่นเดียวกับฝรั่งเศสในเรื่องนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการพิพาทกันของหน่วยราชการในทางแพ่ง

ปัญหานี้ เป็นปัญหาออกกฎหมายที่ตั้งมาแล้ว จะไม่เกี่ยวกับการดำเนินคดีของพนักงานอัยการมากนัก แต่มีความสัมพันธ์กัน ในกรณีที่พนักงานอัยการจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับดำเนินคดีให้ ไม่ว่าจะเป็นการ ว่าจ้าง หรือ แยกตรง หรือ ทั้ง 2 ประการ ก็ตาม

ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนี้ คือ ความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องของนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชน

การแก้ไขที่ถูกต้องและเหมาะสมที่สุดสำหรับปัญหานี้ คือ การแก้ไขโดยฝ่ายบริหารเอง ซึ่งในทางปฏิบัติ ก็มีมติคณะรัฐมนตรี กำหนดวิธีการแก้ไขอยู่แล้ว แต่ก็เกิดปัญหาขึ้นมาได้อีก

ปัญหาในลักษณะเช่นนี้ สำหรับวิธีการแก้ไขในต่างประเทศนั้น เยอรมันให้ศาลปกครองเป็นผู้ชี้ขาดแก้ไข

ในฝรั่งเศสจะไม่เกิดปัญหานี้ขึ้น เนื่องจากเหตุผลที่ได้อธิบายแล้ว

ส่วนถ้าจะต้องมีการแก้ไข ในชั้นของพนักงานอัยการนั้น ก็อาจเสนอวิธีการแก้ไขได้ โดยวิธีการเช่นเดียวกับที่จะเสนอในเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ

ปัญหาที่เกิดจากการวางระเบียบปฏิบัติ ของกรมอัยการ ที่จะยกขึ้นมาเพื่อหาทางแก้ไขนั้น มีอยู่ 2 เรื่อง คือ

- 1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจ
- 2. การดำเนินการในชั้นบังคับคดี

ปัญหาการใช้ดุลพินิจ

พนักงานอัยการจะสามารถ ใช้ดุลพินิจได้เพียงไร ในกรณีที่เกี่ยวกับการว่าต่าง หรือ แยกต่างคดี ให้กับ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ พนักงานอัยการ จะต้องปฏิบัติ ซึ่งมีผลทำให้ การทำงานในหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไม่สามารถอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้กับประชาชน ได้เต็มที่สมควรจะเป็น

สำหรับปัญหาดังกล่าวนั้น มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. โดยวิธีการแก้ไข บทบัญญัติของกฎหมายให้ พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจ ได้เช่นเดียวกับที่ให้ พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการที่จะรับ ว่าต่าง หรือ แยกต่าง ให้กับบุคคลอื่นๆ นอกจาก กระทรวง ทบวง กรม

แต่วิธีการตามข้อ 1. นี้ ถึงแม้จะเป็นวิธีการที่สามารถแก้ไขได้ตรงจุดที่สุดก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงหลักกฎหมาย ในเรื่อง การว่าต่าง หรือ แยกต่างคดีให้กับรัฐ โดยพนักงานอัยการแล้ว การใช้วิธีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย กลับเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง หรือขัดแย้งหลักกฎหมาย ซึ่งต้องการให้พนักงานอัยการรับผิดชอบผลประโยชน์ให้กับรัฐในศาล ดังนั้นการแก้ไขกฎวิธีกรทางบริหาร จะช่วยให้การดำเนินการสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ขัดกับหลักการของกฎหมายแล้ว ยังสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้ด้วย โดยวิธีการดังนี้

2. ในกรณีที่ พนักงานอัยการให้คำแนะนำในการดำเนินการคดีต่อข้างใด แก่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องแล้ว แต่ส่วนราชการนั้นไม่ปฏิบัติตาม อาจแก้ไขปัญหานั้นได้ โดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องไม่เห็นด้วยกับข้อพิจารณาของพนักงานอัยการ ก็ให้เสนอให้กรมอัยการพิจารณา หากกรมอัยการเห็นชอบด้วยกับคำแนะนำของพนักงานอัยการดังกล่าว ก็ให้ปฏิบัติตามความเห็นของกรมอัยการ ทำนองเดียวกันกับการชี้ขาดความเห็นแย้งของอธิบดีกรมอัยการในคดีอาญา

ซึ่งในเรื่องการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนี้ จะสามารถแก้ไขปัญหาในการ
ดำเนินคดีแห่งของพนักงานอัยการได้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากคดีแห่งส่วนใหญ่ที่ พนักงาน
งานอัยการดำเนินการอยู่นั้น มีเป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งพนักงานอัยการจำต้องดำเนินการไป
โดยรู้อยู่แล้วว่า คดีนั้นๆไม่มีความชอบธรรมที่จะดำเนินการ แต่คดีชด้นในเรื่องของ
กฎหมาย จึงต้องดำเนินการไป

ปัญหาการดำเนินการในชั้นบังคับคดี

การที่กรมอัยการได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า การดำเนินการในชั้นบังคับคดีนั้น
ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ เฉพาะการดำเนิน
การตั้งแต่เริ่มฟ้องจนกระทั่งมีคำพิพากษาเท่านั้น ซึ่งการที่ให้ความรู้ซึ่งไม่มีความรู้ความ
เข้าใจในด้านการบังคับคดีพอ ดำเนินการบังคับคดีเอง จึงทำให้การบังคับคดีไม่ไต่ผล
เป็นผลให้รัฐต้องสูญเสีย หรือเสียหายเนื่องจากการบังคับคดีไป เป็นจำนวนมาก

ซึ่งปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมาย แต่เป็นปัญหาทางนโยบายซึ่งกรมอัยการจะมี
นโยบายเช่นไร ซึ่งปัญหาเช่นนี้ยังมีอีกเป็นจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีแห่งของ
พนักงานอัยการ

สำหรับที่ขกขึ้นมาวิเคราะห์ด้วยนั้น เนื่องจากต้องการให้การปฏิบัติงานของ
พนักงานอัยการในทางแห่ง ได้รับการยอมรับและให้ความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ไม่
ว่ากรมอัยการจะวางแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแห่งอย่างไรก็ตาม แต่
มีสิ่งหนึ่งซึ่งต้องระลึกละเอียดตลอดเวลา คือ หลักการรักษามลประโยชน์ของรัฐให้ดีที่สุดโดย
พนักงานอัยการ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กฤษผล พลวัน. ความรู้เกี่ยวกับระบบอัยการในประเทศไทย. กองวิชาการ กรมอัยการ

พ.ศ. 2524

. หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน
หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ:
ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2526

คณิต ๗ นคร. ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ การปรับปรุงระบบงานและแนวความคิดในการพัฒนาต่อไป. มนทบุรี: โรงพิมพ์สงเคราะห์หญิงปากเกร็ด กรม
ประชาสัมพันธ์, 2521. (กรมอัยการพิมพ์แจกในงานกฐินพระราชทาน
๗ วัดสังเวชวิศยาราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร วันพุธที่ 8 พฤศจิกายน
2521)

จิตติ เจริญจำ. คำบรรยายวิชาว่าความ ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งอันก่อนดำเนินคดีในศาล. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์บริษัทประจักษ์วงษ์ จำกัด

กฤษลาตร์,ดร. ภาค 1 คำอธิบายกฎหมายฝรั่งเศส. (ไม่ทราบสถานที่พิมพ์), 2475

ประจักษ์ กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523

วิญญู เครื่องงาม. นิติรัฐ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร:
ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2526

ส.เปรมนาถวิณ และ ม.อรธนาโกวิทานี. ระบบอัยการ. พระนคร: ไทยเซคม, 2498

สุข เปรมนาถวิณ. ระบบอัยการในต่างประเทศ. กรมอัยการจัดพิมพ์ 21 มกราคม 2507

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้รัฐ. เอกสารการวิจัย วิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2523-2524

อัยการ, กรม. ประวัติกรมอัยการ. ทรนคร: โรงพิมพ์อุตสาหกรรมหมึกพิมพ์, 2467

. ประมวลระเบียบข้อบังคับและหลักปฏิบัติราชการของกรมอัยการ. พิมพ์ครั้งที่ 1
(ธันวาคม 2503)

. ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526

อุส่าห์ โกมลปาณี. วิวัฒนาการของศาลปกครองในต่างประเทศ. เอกสารการสอน
ชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พิมพ์ครั้งที่ 1. : กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2526

บทความ

กมล พิชรวณิช. "ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา." วารสารอัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 12
(ธันวาคม 2521)

กฤษณ์ หลาน. "ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา." วารสาร
อัยการ ปีที่ 1 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2521)

. "อัยการกับการว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับรัฐ." วารสารอัยการ ปีที่ 1
ฉบับที่ 9 (กันยายน 2521)

. "แนวความคิดในการจัดตั้ง สำนักงานคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และ
ผลประโยชน์ของประชาชน." วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 43
(กรกฎาคม 2524)

. "โครงสร้างกรมอัยการ." วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 44
(สิงหาคม 2524)

. "ปัญหาการว่าต่างแก่ต่างคดีให้กับฝ่ายปกครองโดยอัยการ." วารสารอัยการ
ปีที่ 4 ฉบับที่ 45 (กันยายน 2524)

. "ข้อสังเกตของคณะกรรมการวินิจฉัยร่วมกับกรมอัยการ." วารสารอัยการ
ปีที่ 5 ฉบับที่ 49 (มกราคม 2525)

โกเมง กัทธิภรณ์. "อัยการฝรั่งเศส." อัยการนิเทศ เล่มที่ 30 ฉบับที่ 3
(พ.ศ. 2511)

ชุมพร พลรัตน์. "การละเมิดกฎหมายในสังคมไทย." วารสารทนายความ 15
(สิงหาคม 2516)

ไชยยศ วิฑูรานุพงษ์. "อัยการของเรา." วารสารอัยการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 52
(เมษายน 2525)

ณัฐจักร บัณฑิตย์ ๗ อรุณยา และ วิชัย จิรแพทย์. "การฝึกอบรมและดูงานในประเทศ
ฝรั่งเศส." อัยการนิเทศ เล่มที่ 48 ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2529)

ปรีชา สัมพันธ์. "ทนายแผ่นดิน." วารสารอัยการ ปีที่ 4 ฉบับที่ 40 (เมษายน 2524)

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525

ไพศิษฐ์ พิพนกุล. "ระบบศาลพิเศษในเยอรมัน." ใน วันจันทร์ (คณะกรรมการจัดงาน
วันที่ประจำปีการศึกษา 2517 คณะนิติศาสตร์จุฬา จัดพิมพ์ไปลงในโกลาสวันจันทร์)

สุรินทร์ ถั่วทอง. "ความเป็นอิสระของอัยการ(อังกฤษ)." วารสารอัยการ ปีที่ 4
ฉบับที่ 44 (สิงหาคม 2524)

_____ "จากอัยการสู่อัยการ." วารสารอัยการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 52 (เมษายน
2525)

อัยการ, อรม. อัยการนิเทศ พ.ศ. 2478

_____ "คำตอบข้อหารืออัยการ." อัยการนิเทศ เล่มที่ 1 ฉบับที่ 4 หน้า 83 และ
เล่มที่ 2 ฉบับที่ 2 หน้า 45 และ 47

เอกสารอื่นๆ

Brown & Garner. "The French Administrative Law" แปลโดย
อมร จันทร์สมบูรณ์ เอกสารประกอบการสอน บัณฑิตศึกษานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Organization and systems for defence and legal counselling
of the Civil Service. แปลโดย อัญชัญศิริ บรรณานุกรม จากเอกสารการประชุมทางกฎหมายนานาชาติที่กรุงโรม ประเทศอิตาลี เมื่อวันที่
14 พฤษภาคม ค.ศ. 1976

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชดำรัส ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชา
ธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน ร.ศ. 103 เอกสารกองจดหมายเหตุแห่ง
ชาติ รัชกาลที่ 5

กฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112

คำพิพากษาฎีกาที่ 520/ร.ศ. 121 ระหว่าง เนื่อง โจทก์ กรมทหารเรือ จำเลย

คำพิพากษาฎีกาที่ 791/2455

คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490

คำพิพากษาฎีกาที่ 2046/2526

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

หนังสือกรมสารบรรณรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ น.ว. 95/2497 ลงวันที่ 9 เมษายน 2497

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2505

หนังสือเวียนที่ 27/2494 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2494 ของกรมอัยการ เรื่องการแต่งตั้ง
พนักงานอัยการดำเนินคดีแห่ง (ต้องมีใบแต่งตั้งนายถึงจะว่าความในศาลได้)

สนัญญา(รัชรี) ชัยสุวรรณ. "การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ."

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทรงศรี อาจอรุณ. "การแก้ไขสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิภาพนอกอาณาเขต." วิทยานิพนธ์

โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2506

นพพร โทธีรังสียากร. "การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ." วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524

สุรพล ธรรมสวัสดิ์. "ความสงบเรียบร้อยของประชาชน." วิทยานิพนธ์ แผนกวิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุนทร ตันจันทร์หงส์, วิษั จิรแพทย์. "กฎหมายและคารพัฒนา." เอกสารการประชุม

สัมมนา จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ณ.

โรงแรมเอเชีย พัทยา วันที่ 18-20 เมษายน 2529

อดิเรก เลิศานารินทร์. "ศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ ภาค

วิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2525)

ข้อมูลจากฝ่ายความรับผิดชอบทางแพ่ง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง

กระทรวงการคลัง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาอังกฤษ

Black's Law Dictionary., 5th ed (St. Paul Minn. West Publishing Co, 1979) P.419

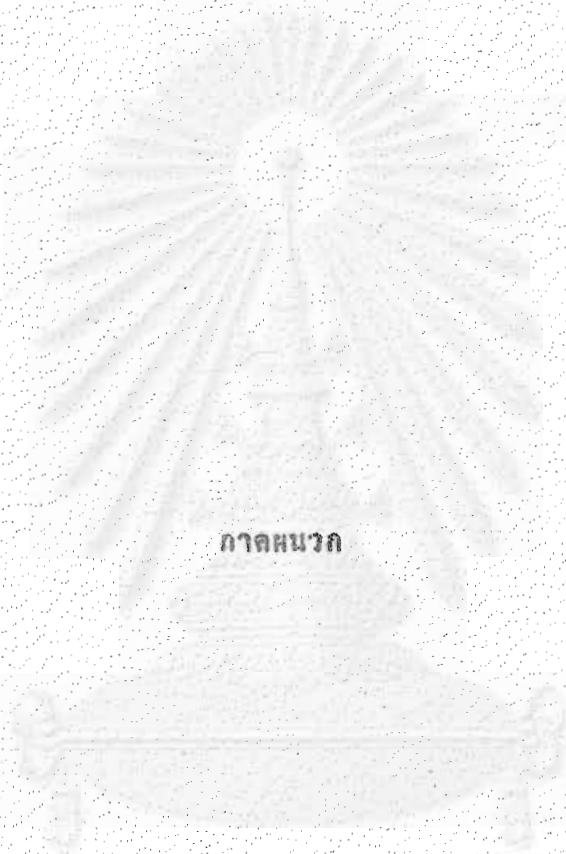
Bancroft-Whitney Company San Francisco-California. American Jurisprudence Volume 42, Rochester-Newyork; The Lawyers Co-Operative Publishing Company.

Donald J. Kiser, William Mach. Corpus Juris Secundum Volume 7, Brooklyn New York: The American Law Book Cos.

E.J.Cohn assisted by W. Zdzieblo. Manual of German Law, 2nd ed., Oceana Publication, Inc 1968

K. Smith and Denis J. Keenan (Kenneth)., English Law, 6th ed Pitman Publishing Limited; 39 Parker Street, London 1979

Kenneth Culp Davis. Discretionary Justice, 2nd ed, Louisiana: Edwards Bros., 1969, P 19



ภาคผนวก

สถาบันวิจัยการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง¹

1. เมื่อเกิดการทุจริต หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการขึ้น สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ให้เจ้ากรมสังกัดแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงเจ้าสังกัดและกระทรวงการคลังทราบทันที ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันที เช่นกัน และในขณะเดียวกันให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี รับแจ้งกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง โดยไม่ต้องรอฟังผลในการดำเนินคดีอาญาหรือทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง ทั้งนี้ให้คณะกรรมการทำการสอบสวนและเสนอผลการสอบสวนรวมทั้งระบุตัวผู้รับผิดชอบทุกคน ต่อผู้สั่งแต่งตั้ง ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ แต่ถ้ายังไม่เสร็จจะขออนุญาตผู้สั่ง ตั้งกรรมการเพื่อขยายเวลาทำการสอบสวนต่อไป อีกคราวละไม่เกิน 30 วันก็ได้

2. เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งได้รับรายงาน การสอบสวนจากคณะกรรมการแล้ว ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดรับพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นไปภายใน 45 วัน นับแต่วันได้รับรายงาน การสอบสวนของคณะกรรมการโดยปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ถ้าเห็นว่าผู้ใด จะต้องรับผิดชอบใช้เงิน ก็ให้รับค่าเงินการไต่เบื้อเพื่อเรียกเงินชดใช้ให้เสร็จสิ้น แต่ถ้าผู้รับผิดชอบใดปฏิบัติเสมอไม่ยินยอมชดใช้เงินหรือบักหิ้ว ประวิงเวลาหรือไม่ยอมทำสัญญาปรับสภาพหนี้ดังกล่าวในข้อ 3 ก็ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการภายในกำหนด 90 วัน เป็นอย่างช้า นับแต่วันที่คำสั่งการตามความในวรรคแรก เพื่อพนักงานอัยการจักได้ดำเนินคดีต่อไป โดยไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัดดำเนินการ โดยไม่ต้องหาหรือกระทรวงการคลังแต่อย่างใด เพียงแต่แจ้งผลการดำเนินการ ให้กระทรวงการคลังทราบเป็นระยะ ๆ หรือ

¹ มติคณะรัฐมนตรี ความหนังสือที่ 155/2503 ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ ธันวาคม 2503 เรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

(ข) ถ้ากระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือจังหวัดพิจารณา เห็นว่าไม่มีผู้ใด
 ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ก็ให้พิจารณาสั่งการ แล้วรับแจ้งผลการพิจารณาพร้อมกับส่งสำนวน
 การสอบสวน ไปให้กระทรวงการคลังทราบภายในกำหนด 45 วัน นับแต่วันได้รับราย-
 งานการสอบสวนจากคณะกรรมการ หากกระทรวงการคลังซึ่งพิจารณาเห็นว่า มีผู้ใดควร
 ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ก็ให้กระทรวงการคลังแจ้งไปยังกระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัด หรือ
 จังหวัดภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับทราบผลการพิจารณาและสำนวนดังกล่าวและให้
 กระทรวงการคลังหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัด ดำเนินการเรียกเงินชดเชย หรือส่งเรื่อง
 ไปพนักงานอัยการดำเนินคดี ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการหักทวงจากการ
 กระทรวงการคลัง

3. ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบ ยินยอมชดเชยเงิน แต่ไม่สามารถส่งเงินให้ทั้งหมด ได้ในคราว
 เดียวก็ให้กระทรวงหรือกรมเจ้าสังกัดหรือจังหวัด ตอนคืนให้เงินเป็นรายเดือนได้
 โดยให้พิจารณาถึงจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบให้มีส่วนกับจำนวนที่ชดเชยคืนและเงินเดือน
 หรือบำนาญของผู้รับผิดชอบ แต่ตามปกติให้ชดเชยเสร็จสิ้น โดยเร็วที่สุดหรือภายในเวลา
 ไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่กระทรวงการคลังจะผ่อนผันเป็นอย่างอื่น และให้ทำหนังสือสัญญา
 เว้นให้มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย แล้วให้ส่งสัญญาไปให้กระทรวงการคลัง ยึดถือไว้เป็น
 หลักฐาน 1 ฉบับ พร้อมกับแจ้งผลการผ่อนชำระเงิน ของผู้รับผิดชอบตามสัญญาไปให้กระทรวง
 การคลังทราบทุกเดือน

4. การที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามระเบียบนี้ มิได้หมายความว่า ผู้นั้นจะต้อง
 หนีจากการพิจารณาโทษทางวินัย

ภาคผนวก ข

แนวทางปฏิบัติและขอบเขตในการดำเนินการพิจารณา ของคณะกรรมการ⁽¹⁾
ที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่ง

แนวทางและขอบเขตการพิจารณา

คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบในทางแพ่ง ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติและขอบเขตในการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการดังนี้

1. ผู้กระทำผิดโดยตรง (ตัวการ)

ก. กรณีทุจริต

การดำเนินคดีอาญาและการเรียกร้องให้ชดเชยเงิน เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าสังกัดที่จะต้องดำเนินการโดยตรงอยู่แล้ว คณะกรรมการจึงไม่ต้องพิจารณาอีก

ข. กรณีทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการ

(1) เมื่อกรมเจ้าสังกัดได้แจ้งกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้กระทำผิดมีความเสียหายต่อชีวิตและผู้นั้นยอมชดเชยให้ ก็ให้ดำเนินการไปโดยมิต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณา

(2) ถ้าผู้นั้นได้อินยอมชดเชยตามความเห็นของกรมเจ้าสังกัด เมื่อกรมเจ้าสังกัดส่งเรื่องมายังกระทรวงการคลัง ก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา

(3) ในกรณีที่กรมเจ้าสังกัดเห็นว่า ไม่ควรให้ผู้ใดรับผิดชอบ ก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาเช่นเดียวกัน (2)

2. ผู้ถูกไล่เบียดขวารับผิด (ร่วมรับผิดชอบ) บุคลากร

(1) เมื่อกรมเจ้าสังกัดได้แจ้งกรรมการสอบสวนและเห็นว่า มีผู้ควรให้รับ

¹ จากบันทึกรายงานการประชุม คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบในทางแพ่ง
 ครั้งที่ 1/2509 ณ กรมบัญชีกลาง วันที่ 19 มกราคม 2509

ผิดคดีใช้ในทางแห่ง และผู้นั้นยอมชดเชยหรือทำสัญญาปรับสภาพนั้นก็ให้ดำเนินการไปได้ แล้ว
เสนอคณะกรรมการพิจารณาภายหลัง

(2) ถ้าผู้นั้นไม่ยอมชดเชยไปตามความเห็นของกรมเจ้าสังกัด และถ้ากรมเจ้าสังกัด
ส่งเรื่องมายังกระทรวงการคลัง ก็ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา

(3) ถ้ากรมเจ้าสังกัดเห็นว่า ไม่ควรมีผู้ใดรับผิดก็ให้เสนอคณะกรรมการ
พิจารณาเช่นเดียวกับ (2)

3. กรณีที่กรมเจ้าสังกัด (ผู้เสียหาย) ได้ส่งเรื่องให้กรมอัยการดำเนินคดีแล้ว
และได้รับแจ้งจากกรมอัยการว่า ส่วนวนและเอกสารที่ส่งไปประกอบการพิจารณานั้นหลัก
ฐานอันการดำเนินคดีไม่ว่าจะชนะหรือไม่ หากประสงค์จะดำเนินคดีก็ให้ยื่นยันให้กรม
อัยการทราบเมื่อกรมเจ้าสังกัดยื่นยันให้กรมอัยการดำเนินคดีแล้ว ก็คงให้ดำเนินการต่อ
ไปจนถึงที่สุด หากกรมเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีและหาวิธีมายังกระทรวงการ
คลังแล้ว ก็ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการพิจารณา

4. ในกรณีที่ผู้ต้องให้รับผิดชอบ ร้องเรียนว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือ
ในกรณีที่กองราชไต่เห็นว่า เป็นเรื่องที่ควรจะได้พิจารณาโดยละเอียด ก็ให้นำเสนอคณะกรรมการ
พิจารณา

ประวัติการศึกษา

นายสมเจตน์ อำนวยสวัสดิ์ สำเร็จการศึกษา นิติศาสตร์บัณฑิตจาก คณะนิติศาสตร์ และ ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง และ เนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันรับราชการใน ตำแหน่ง อัยการจังหวัดผู้ช่วย ที่ทำการอัยการจังหวัดปัตตานี

สงวนลิขสิทธิ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย