

อำนาจและหน้าที่ ในการดำเนินคดีแพ่ง ของ พนักงานอัยการ ก่อนชั้นศาล



อานนท์ เนื่องจำนงค์*

เมื่อกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ มีบุคคลเป็นจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะรู้และเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการได้อย่างถูกต้อง คนส่วนมากมักเข้าใจว่าอัยการมีหน้าที่เอาคนเข้าคุก ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง การที่จำเลยจะเข้าคุกหรือไม่มันต้องเป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาเท่านั้น

อำนาจหน้าที่ของอัยการ นอกจากการฟ้องร้องผู้ต้องหาตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว อัยการยังมีหน้าที่คุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ในฐานะทนายแผ่นดินและยังปกป้อง ดูแลเอื้ออำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน และสังคมอีกมากมาย นอกจากนี้กรม

อัยการยังมีสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน เรียกโดยย่อว่า “สคช. กรมอัยการ” มีสำนักงานอยู่ที่กรมอัยการ และที่ทำการอัยการจังหวัดทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือและเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรม และจัดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชน

ตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งดังนี้

1. ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง คำว่า “ดำเนินคดี” หมายถึง การดำเนินคดีในฐานะเป็นทนายความ

ส่วนคำว่า “รัฐบาล” นั้นหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ฯลฯ

2. ดำเนินการใด ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ อำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการอาจมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

3. ดำเนินคดีแพ่งที่เจ้าพนักงานถูกฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือที่ราษฎรถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการใน

หน้าที่ราชการที่ดี หากพนักงานอัยการเห็นสมควรรับแก้ต่างให้ก็ได้

4. ดำเนินคดีแพ่งแทนเทศบาล สุขาภิบาล และนิติบุคคล ซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น เมื่อไม่ใช่เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล และเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรรับว่าต่างแก้ต่างให้ก็ได้

5. ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562 ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาไม่ได้ แต่เมื่อผู้หนึ่งร้องขอ พนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องแทนได้

6. เมื่อมีการพิสดารสัญญาประกันจำเลยในคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกัน ซึ่งหมายถึงการพิสดารสัญญาประกันจำเลยในชั้นศาล ไม่ใช่พิสดารสัญญาประกันในชั้นพนักงานสอบสวน หรือชั้นพนักงานอัยการ

ผู้ที่จะต้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีได้

ในกรณีที่ตัวความเป็นส่วนราชการ ผู้ที่ขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดี ต้องเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล เช่น กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และผู้ลงนามในหนังสือติดต่อต้องเป็นหัวหน้าส่วนราชการ

ในกรณีที่ตัวความเป็นผู้ใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่อันกฎหมายระบุไว้ ผู้ที่ติดต่อ คือ ส่วนราชการที่เป็นเจ้าสังกัด หรือในส่วนภูมิภาคก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเช่นนี้ตัวความต้องเสนอเรื่องขึ้นมาตามลำดับชั้น เพื่อให้ติดต่อมายังกรมอัยการ หรือ

อัยการจังหวัด

ในกรณีที่เจ้าพนักงานหรือราษฎรถูกฟ้องเป็นจำเลย เจ้าพนักงานหรือราษฎรผู้หนึ่งต้องเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นมาจนถึงส่วนราชการที่บังคับบัญชาจำเลยนั้น ติดต่อมายังกรมอัยการหรืออัยการจังหวัด ผู้ที่จะติดต่อโดยลงนามในหนังสือควรเป็นหัวหน้าส่วนราชการชั้นอธิบดีขึ้นไป

ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการหรือในกรณีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้ ผู้ที่ติดต่ออาจเป็นส่วนราชการ ราษฎร หรือศาล ซึ่งอาจติดต่อโดยเป็นหนังสือราชการ

การดำเนินคดีของพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับคำร้องขอให้ว่าต่างหรือแก้ต่างคดีแล้ว ในส่วนกลางหากส่งเรื่องมายังกรมอัยการ อธิบดีกรมอัยการจะส่งให้กองคดีแพ่งรับไปเพื่อพิจารณาดำเนินการ ส่วนกรณีในต่างจังหวัดหากส่งไปยังพนักงานอัยการในจังหวัด อัยการจังหวัดจะส่งมอบคดีดังกล่าวให้พนักงานอัยการในจังหวัดนั้น ดำเนินการต่อไป

การสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

เมื่อตัวความได้ส่งเรื่องมา ให้ดำเนินคดีแพ่งถือว่าเป็นคดีที่เริ่มต้นที่พนักงานอัยการ ทางอัยการมีสิทธิที่จะทำการสอบพยานในคดีแพ่งได้ การสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นนั้นมีความสำคัญมาก เพราะจะต้องใช้เป็นแนวทางในการร่างฟ้อง และการดำเนินคดีในชั้นศาล อัยการผู้เป็นเจ้าของสำนวนจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ ตามปกติต่อความที่ขอให้

พนักงานอัยการดำเนินการเมื่อส่งเรื่องหรือสำนวนมา จะแจ้งและส่งเจ้าหน้าที่ผู้รู้เรื่องดีหรือนิติกรของตัวความมาติดต่อกับพนักงานอัยการเพื่อ ที่จะให้เป็นผู้อธิบายเรื่องราวที่มาของข้อพิพาท ที่มาของเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และพยานบุคคลที่เห็นว่าเกี่ยวข้อง สำหรับเอกสารหลักฐานนั้น ตัวความหรือผู้รู้เรื่องดีหรือนิติกรของตัวความจะเป็นผู้ส่งเอกสารหรือคัดสำเนาหรือภาพถ่ายมาให้และนำพยานบุคคลมาให้สอบถามหรือสอบสวน และนำพยานวัตถุมาให้ตรวจ หากพนักงานอัยการได้สั่งหรือให้คำแนะนำให้หาหลักฐานเพิ่มเติม ก็เป็นหน้าที่ของตัวความที่จะค้นคว้าหาหลักฐานมาให้พนักงานอัยการ

ในการสอบปากคำพยานนั้นจะต้องถาม อายุ อาชีพ ที่อยู่ ตลอดจนสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ให้ครบถ้วน ในการสอบข้อเท็จจริงนี้จะต้องพยายามอย่างยิ่งที่จะต้องหาความจริงจากคู่ความหรือพยานไว้ กรณีเช่นนี้ย่อมเกิดความเสียหายแก่คดีได้ ในการสอบปากคำพนักงานอัยการจะต้องบันทึกถ้อยคำพยานไว้เป็นหลักฐาน ตามแบบพิมพ์ของกรมอัยการ

หากมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับสถานที่เกิดเหตุ พนักงานอัยการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องไปตรวจดูสถานที่เกิดเหตุโดยความร่วมมือของตัวความ เพื่อให้เกิดความรู้แจ้งเห็นจริงและเข้าใจสภาพที่จะนำไปดำเนินคดีได้ ในกรณีเช่นนี้หากจำเป็นต้องมีการบันทึกเป็นแผนที่หรือถ่ายภาพไว้ด้วยพนักงานอัยการอาจขอให้ตัวความจัดการให้ได้

ในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดี พนักงานอัยการจะต้องกระทำโดย

รวดเร็ว โดยคำนึงถึงอายุความของคดีด้วย และต้องบันทึกการปฏิบัติการเกี่ยวกับกรรมาธิการไว้ในสำนวนนั้นด้วย

การรับว่าต่างคดีของพนักงานอัยการ

การที่กรมอัยการหรือพนักงานอัยการรับเรื่องราวหรือสำนวนคดีไว้พิจารณา ไม่ได้หมายความว่า พนักงานอัยการจะต้องรับดำเนินคดีหรือรับว่าต่างดำเนินคดีให้เสมอไป พนักงานอัยการอาจรับว่าต่างดำเนินคดีได้ตามความประสงค์ทั้งหมดของตัวความ หรือรับว่าต่างดำเนินคดีให้ในบางข้อบางส่วน หรือไม่รับว่าต่างให้ก็ได้ แต่มีข้อพึงสังเกตว่า ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มีบางกรณีพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องรับว่าต่างดำเนินคดีให้

ในมาตรา 11(2) “ในคดีแพ่งมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง.....”

ในมาตรา 11(8) “ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น”

กรณีตามมาตรา 11(2) แม้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจะต้องรับว่าต่างให้เสมอก็ตาม แต่ทางปฏิบัติเมื่อได้สอบข้อเท็จจริงและรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว หากอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนั้นไม่มีทางชนะคดีได้ไม่จำเป็นจะเป็นรูปคดีหรือประการอื่นใด พนักงานอัยการจะแจ้งฐานะคดีให้ตัวความทราบ เพื่อให้ตัวความทราบ

ถึงทางได้ทางเสียของคดี โดยแจ้งให้ทราบฐานะของคดีไม่มั่นคง ไม่มีหลักฐาน ไม่มีทางชนะคดี การที่จะฟ้องไปย่อมจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ตลอดจนค่าใช้จ่ายอีกมากมาย รวมทั้งต้องใช้แทนให้แก่คู่ความฝ่ายตรงกันข้ามด้วย

อย่างไรก็ตามหากพนักงานอัยการแจ้งฐานะคดีไปแล้ว หากตัวความมีความประสงค์ยืนยันจะให้ดำเนินคดี พนักงานอัยการก็ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ตามมาตรา 11(2) แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง ทางกรมอัยการจึงได้ถือหลักเกี่ยวกับการรับว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่ง ให้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่อย่างทนาย เมื่อพนักงานอัยการได้แสดงความเห็นถึงทางได้ทางเสียของคดี ให้เจ้าของคดีทราบแล้ว หากเจ้าของคดียังคงยืนยันเป็นหนังสือขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างอยู่อีก อัยการก็ต้องดำเนินการให้ตามที่ตัวความยืนยันมา (มีคำแนะนำอยู่ในอัยการนิเทศ พ.ศ. 2478 หน้า 83)

ส่วนกรณีตามที่บัญญัติในมาตรา 11(8) นั้น กรณีผิดสัญญาประกันจำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นกรณีที่จะต้องทำการดำเนินคดีบังคับการให้เป็นไปตามสัญญาประกันคดีเกิดขึ้นจากศาล ๆ ส่งมาให้บังคับคดีในส่วนที่เป็นคดีแพ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องปฏิบัติ

ส่วนกรณีการดำเนินคดีแพ่งแทนเทศบาล สุขาภิบาล และนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น หรือในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้โดยยกกฎหมายห้าม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11(4) (5) (6) มีข้อความบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการว่า “เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่าง.....ก็ได้” หรือ เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ก็ได้” ซึ่งไม่ได้บังคับว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติการหรือว่าต่างดำเนินคดีให้เสมอไป กรณีดังกล่าวถือว่าอยู่ในดุลยพินิจของอัยการที่จะรับว่าต่างให้หรือไม่ก็ได้

การรับแก้ต่างคดีของพนักงานอัยการ

ในคดีแก้ต่างแทนเจ้าพนักงานในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่หรือแก้ต่างราษฎร ซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานตาม มาตรา 11(3), และในคดีแก้ต่างแทนเทศบาล สุขาภิบาล และนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตาม มาตรา 11(4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานอัยการที่จะรับแก้ต่างให้เมื่อพิจารณาเห็นสมควร ถ้าไม่รับแก้ต่างก็แจ้งให้ตัวความทราบ พร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับนั้น แต่ถ้าเป็นคดีแก้ต่างแทนรัฐบาลตามมาตรา 11(2) เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องรับแก้ต่างให้เสมอ