

**บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทย  
ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน**

ในประเทศไทย พนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นทั้งทนายแผ่นดิน<sup>1</sup> และเป็นที  
ปรึกษากฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ<sup>2</sup> ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวม  
โดยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจะสามารถแยกได้เป็น 3 ประการ คือ<sup>3</sup>

1. **อำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา หรือรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม** โดยการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินคดีอาญา
2. **รักษาผลประโยชน์ของรัฐ** โดยการทำหน้าที่เป็นทนายความของรัฐรับว่าต่าง  
แก้ต่างคดีแพ่ง ตอร์จร้างสัญญา ตอบข้อหาหรือทางกฎหมายให้แก่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐ  
วิสาหกิจต่าง ๆ และ
3. **คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ประชาชน** โดยการทำหน้าที่ตัว  
แทนของประชาชนในการดำเนินคดีแพ่ง

ในอดีตครั้งสมัยเมื่อเริ่มก่อตั้งกรมอัยการนั้น พนักงานอัยการจะมีบทบาท  
สำคัญและชัดเจนตามกฎหมายในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ดังที่  
ปรากฏตามข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 อันเป็นพระบรมราชโองการซึ่งถือ  
ว่าเป็นกฎหมายในสมัยนั้น ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 แต่เมื่อหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระ  
ราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 จนถึงพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่ง  
เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ กลับไม่พบเห็นหรือมีการบัญญัติ  
รับรองบทบาทดังกล่าวไว้ในกฎหมายฉบับนี้แต่อย่างใด ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ  
พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในมาตรา 11 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่า  
ด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าพนักงานอัยการนั้นจะมี  
บทบาทที่ชัดเจนในด้านการอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญา<sup>4</sup> และในด้านการรักษาผล

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6.

<sup>2</sup>กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม," วารสาร  
กฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1: 52.

<sup>3</sup>ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528  
ข้อ 5 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540.

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (1).

ประโยชน์ของรัฐ<sup>5</sup> เท่านั้น ส่วนบทบาทในด้านการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประชาชนชนนั้นไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดเจน

แต่อย่างไรก็ดี บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนั้น อาจพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 นี้ ภายใต้มาตรา 11 (2) ตอนท้าย ที่บัญญัติว่า

**"พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้**

(1) .....

(2) ในคดีแพ่ง ..... มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ"

จากบทบัญญัติแห่งมาตรา 11 (2) ตอนท้ายนี้เอง แสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้เปิดช่องให้พนักงานอัยการอาจมีอำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ด้วยการดำเนินคดีแพ่ง หากแต่ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอื่นได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่เช่นนั้นเอาไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะหากไม่มีกฎหมายอื่นได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่พนักงานอัยการในกรณีเช่นนี้เอาไว้แล้ว พนักงานอัยการย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ ส้ำพียงแต่เพียงบทบัญญัติแห่งมาตรา 11 (2) ตอนท้ายนี้ ยังไม่ถึงว่าเป็นการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในกรณีทั่วไปได้ โดยที่ยังไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้เป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งในกรณีของต่างประเทศไม่ว่าประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ หรือระบบคอมมอนลอว์ก็ตาม ก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 11 (2) ตอนท้าย แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ของประเทศไทย กล่าวคือ ในประเทศต่าง ๆ นั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการให้อำนาจไว้ ทั้งยังต้องมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องกำหนดให้อำนาจไว้ด้วยเช่นเดียวกัน พนักงานอัยการจึงจะมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ ซึ่งความสำคัญของกฎหมายหรือรัฐบัญญัติเฉพาะเรื่องที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการนี้ นั่นถือว่าเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้และต้องคำนึงถึงเสมอในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน<sup>6</sup> เหตุผลหรือข้อดีของการที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ต่อ

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (2), (8).

<sup>6</sup>Vera Langer, "Public Interest in Civil Law, Socialist Law, and Common Law Systems: the Role of the Public Prosecutor," The American Journal of Comparative Law 36: 304.

เมื่อมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้นั้นก็คือ จะทำให้ผู้ร่างกฎหมายพิเศษดังกล่าวหรือนักนิติบัญญัติสามารถที่จะระบุชนิดของผลประโยชน์ประชาชนที่เหมาะสมที่จะให้พนักงานอัยการดำเนินการคุ้มครองไว้ในกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องได้ อันยอมส่งผลให้การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในเรื่องนั้น ๆ โดยพนักงานอัยการ ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพที่สุดได้ ดังนั้นในการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน จึงต้องพิจารณาจากกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการไว้โดยเฉพาะในกรณีต่าง ๆ เพื่อที่จะศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีของคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเหตุมูลพิษว่า เป็นกรณีที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ประชาชนที่เหมาะสมในการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามาทำการคุ้มครอง ภายใต้กฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องหรือไม่เพียงใดนั่นเอง

#### 4.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ถือว่าพนักงานอัยการได้รับมอบหมายให้ทำการในนามของรัฐเพื่อที่จะเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่ไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์ของตนได้จากการใช้สิทธิในการดำเนินคดีแพ่งด้วยตนเอง รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจรัฐเพื่อเข้าคุ้มครอง ตามแนวคิดของการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ด้วยการกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชน กล่าวคือ พนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในการเป็นโจทก์เพื่อฟ้องหรือเป็นผู้ร้องขอต่อศาล แล้วแต่กรณี เพื่อที่จะให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะอำนวยความสะดวกหรือคุ้มครองให้แก่ประชาชน ซึ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่ว่านี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

##### 4.1.1 อำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

##### 4.1.2 อำนาจหน้าที่อื่น

##### 4.1.1 อำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

จากแนวคิดในเรื่องละเมิดที่ได้กล่าวมาในบทที่ 2 ได้แสดงให้เห็นว่าในสังคมมนุษย์นั้น เพื่อที่จะให้เกิดความสงบสุข ไม่เกิดการทำความเสียหายแก่กันและกัน และอยู่กันอย่างมีความระเบียบแบบแผน รัฐหรือผู้ปกครองสังคมนั้น ๆ จะต้องมีการกำหนดกฎหมายที่ความประพฤติของคนในสังคมต่าง ๆ ขึ้นในรูปของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ถือเป็นกฎหมาย

<sup>7</sup> Ibid., pp. 284-285.

กำหนดความประพฤติของคนในสังคมให้ต้องปฏิบัติตามเพื่อผลให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้น นอกจากกฎหมายอาญาแล้ว กฎหมายที่สำคัญและมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายอาญาก็คือ กฎหมายลักษณะละเมิด ทั้งนี้เพราะกฎหมายลักษณะละเมิดและกฎหมายอาญานั้นมีหลักการเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบที่ใกล้เคียงกันโดยเน้นที่ความประสงค์ของจิตใจหรือเจตนา และความประมาทเลินเล่อเป็นสำคัญ และในขณะที่กฎหมายอาญามีโทษเพื่อให้เป็นผลร้ายแก่ผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าว เช่นจำคุกหรือปรับ เป็นต้น กฎหมายลักษณะละเมิดก็มีโทษเช่นเดียวกัน หากแต่เป็นโทษในทางแพ่ง คือ การกำหนดให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายลักษณะละเมิดต้องได้รับผลร้ายจากการฝ่าฝืนด้วยการต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อทดแทนความเสียหายต่าง ๆ ที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นหรือเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้น ๆ อันนับได้ว่าเป็นโทษในทางแพ่งเพื่อที่จะให้เกิดความเกรงกลัวต่อการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว และจะไม่กระทำการให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เพื่อผลให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยอันเป็นวัตถุประสงค์เดียวกันกับกฎหมายอาญา

อย่างไรก็ดี โทษในทางแพ่งจากการกระทำการละเมิดดังกล่าวนั้น การที่จะบังคับการให้ผู้กระทำละเมิดได้รับโทษ หรือการที่จะบังคับให้ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายนั้น จะต้องดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางศาล โดยการดำเนินคดีแพ่งต่อศาลด้วย ซึ่งเมื่อผ่านกระบวนการทางศาลจนศาลมีคำตัดสินยืนยันสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนแล้ว ผู้กระทำละเมิดก็จะต้องถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ซึ่งหากในการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวนี้ไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคในประการใด ๆ ผู้เสียหายย่อมสามารถดำเนินคดีเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนของตนได้โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาผู้ใดให้ช่วยเหลือ หากแต่ในปัจจุบันนี้นั้น ปัญหาในการดำเนินคดีดังกล่าวพบว่าได้มีมากขึ้นและก่อให้เกิดปัญหาต่อการใช้สิทธิในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของประชาชนผู้เสียหายเป็นอย่างมาก และเมื่อเป็นเช่นนี้เพื่อที่จะให้กฎหมายลักษณะละเมิดอันเป็นกฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมยังใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพได้ต่อไป จึงต้องหามาตรการแก้ไขปัญหาในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการละเมิดของผู้เสียหายให้สามารถทำการเรียกร้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีจึงเป็นภาระหน้าที่ที่รัฐจะต้องเข้าทำการแก้ไข และเพื่อเป็นการใช้อำนาจรัฐเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของตนเองได้อีกด้วย รัฐจึงได้ใช้อำนาจในการเข้าคุ้มครองประชาชนด้วยการกำหนดให้ตัวแทนของรัฐเข้าดำเนินคดีให้แทนประชาชนเหล่านั้น เพื่อทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดให้แก่ประชาชนผู้เสียหาย ตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่ในกรณีนี้ก็คือ พนักงานอัยการ เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นทนายแผ่นดินอยู่แล้ว การใช้อำนาจในกรณีของการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการจะใช้อำนาจในฐานะที่

เป็นตัวแทนของรัฐที่ย่อมมีสถานะที่เหนือกว่าผู้เสียหายที่เป็นเอกชนธรรมดา การใช้อำนาจของพนักงานอัยการนี้ จึงสามารถทำการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการดำเนินคดีแพ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าการดำเนินคดีของเอกชนตามปกติ

สำหรับคำสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>8</sup> ได้ให้ความหมายของคำว่า "คำสินไหมทดแทน" ไว้ว่า "...คำสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความสะดวกอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย" ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน โดยการฟ้องเรียกรื้อคำสินไหมทดแทนความเสียหายจากจำเลย จึงสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

4.1.1.1 อำนาจหน้าที่ในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคา

4.1.1.2 อำนาจหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหาย

**4.1.1.1 อำนาจหน้าที่ในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคา**

โดยปกติทั่วไปหากเกิดการกระทำที่ละเมิดสิทธิของบุคคลใด ๆ และทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้ถูกระทำ ผู้กระทำให้เกิดความเสียหายมีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินนั้นหรือต้องชดใช้ราคาของทรัพย์สินเช่นว่านั้นให้ผู้ถูกระทำ โดยผู้ถูกระทำจะต้องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้บังคับผู้กระทำหรือผู้ที่เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายให้คืนทรัพย์สินหรือชดใช้ราคา แต่ถ้าหากการกระทำละเมิดนี้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสาธารณะกิติหรือการกระทำดังกล่าวข้างต้นมีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดทางอาญาด้วยกิติ ก็จะเป็นภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะเป็นผู้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากพนักงานอัยการนั้นถือเป็นทนายความแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแทนรัฐทั้งในทางแพ่งและทางอาญา<sup>9</sup>

จากกรณีดังกล่าวนี้เอง เมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นและการกระทำนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดในทางอาญาแล้ว เพื่อที่จะเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มากขึ้น รัฐจึงได้กำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวในส่วนของคดีแทนรัฐอยู่แล้ว ให้มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงในส่วนของคดีเรียกคืนทรัพย์สินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนอีกด้วยได้

<sup>8</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรค 2.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 6.

สำหรับในส่วนที่เป็นข้อกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาแทนประชาชนนั้นนั้น จะเป็นกรณีที่การกระทำละเมิดได้มีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐอยู่แล้ว<sup>10</sup> เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชน รัฐจึงได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาที่สูญหายไปเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น แทนประชาชนได้ด้วย

กล่าวคือ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นในลักษณะที่ผู้กระทำการได้มีการได้ทรัพย์สินของผู้เสียหายไปนั้น ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมอยู่มาก ดังนั้นรัฐซึ่งเป็นผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงได้กำหนดให้การกระทำในลักษณะเหล่านี้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา นอกเหนือจากการกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ในทางละเมิด เช่น ในความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆังทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอก หรือรับของโจร เป็นต้น เพื่อให้ผู้กระทำนั้นได้รับโทษในทางอาญา ซึ่งในการเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดในคดีอาญานั้น ก็เพื่อที่จะให้บรรลุป่าหมายหรือวัตถุประสงค์อยู่ 4 ประการ คือ<sup>11</sup>

1. เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิด
2. เพื่อเป็นการปราบปรามการกระทำผิด
3. เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่บุคคลอื่น และ
4. เพื่อชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหาย

จากเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวนี้นี้ จะพบว่าเจตนารมณ์ประการหนึ่งก็เพื่อที่จะให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ในประการนี้จะตรงกับเจตนารมณ์ของการดำเนินคดีแพ่งด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินคดีแพ่งจึงค่อนข้างที่จะมีเจตนารมณ์ที่ใกล้เคียงกัน และในบางกรณีที่การกระทำอันเดียวได้ก่อให้เกิดทั้งความรับผิดในทางแพ่งและความรับผิดในทางอาญาด้วย เช่นในการกระทำละเมิดที่ได้กล่าวมาแล้วที่ผู้กระทำการได้ทรัพย์สินของผู้เสียหายไปอันก่อให้เกิดความรับผิดในทางแพ่ง และในการกระทำเดียวกันนี้เองก็ก่อให้เกิดความรับผิดในทางอาญาฐานต่าง ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆังทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอก หรือรับของโจรก็ตาม ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงได้เปิด

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (1).

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 407-17/2515," 6 มิถุนายน 2515, หน้า 3.

โอกาสให้คดีแพ่งสามารถที่จะดำเนินการไปพร้อมกับการดำเนินคดีอาญาได้ โดยปรากฏตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ได้วางวิธีการในการเอาตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญามาลงโทษ<sup>12</sup> ในลักษณะ 3 หมวด 2 ที่ว่าด้วย การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

สำหรับคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญานั้น มีความหมายถึงคดีแพ่งที่มีมูลมาจากการทำความผิดอาญา โดยปกติจึงหมายถึงการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญาโดยอาศัยกฎเกณฑ์ความรับผิดชอบในสารสำคัญเป็นทำนองเดียวกัน<sup>13</sup> เช่นการลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกหรือรับของโจร เหล่านี้เป็นต้น ในการกระทำดังกล่าวนี้ หากผู้เสียหายจะเรียกร้องในทางแพ่งก็ต้องทำการดำเนินคดีแพ่งกับจำเลยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ส่วนในการดำเนินคดีอาญานั้นย่อมเป็นสิ่งที่พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำเหล่านั้นต่างมีมูลมาจากการทำความผิดอาญาซึ่งพนักงานอัยการจะต้องฟ้องดำเนินคดีอาญากับจำเลยอยู่แล้ว เมื่อมูลคดีมาจากเหตุเดียวกัน ประกอบกับทรัพย์สินที่สูญหายไปจากการทำความผิดเหล่านี้ก็ชัดเจนว่าเสียหายจำนวนเท่าใด เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่เสียหายจากการทำความผิดอาญามีให้ต้องเดือดร้อนซ้ำอีกในการไปดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่สูญหายไปจากจำเลย อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลและคู่ความลงไป<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงได้มีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการในการเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่ได้สูญหายไปเนื่องจากการทำความผิดตามฐานเหล่านี้แทนผู้เสียหายได้ในคดีอาญานั้น ๆ เลย ซึ่งหลักดังกล่าวนี้พบว่ามีที่มาตั้งแต่พระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ. 126<sup>15</sup> แล้ว โดยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้นำหลักดังกล่าวมาบัญญัติไว้ปรากฏตามมาตรา 43 ซึ่งบัญญัติว่า

“คดีลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอกหรือรับของโจร ถ้าผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่เขาสูญหายไปเนื่อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup> คณิ่ง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: มิตรนราการพิมพ์, 2530), หน้า 1.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

<sup>15</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 402-12/2515,” 21 มีนาคม 2515, หน้า 6.

จากการกระทำผิดคืน เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ก็ให้เรียกทรัพย์สินหรือราคาแทนผู้เสียหายด้วย”

อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีนี้ จะพบว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติบังคับไว้ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องดำเนินการเรียกร้องแทนผู้เสียหาย<sup>16</sup> โดยที่เดียว และจากบทบัญญัติดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรา 43 นี้ถือเป็นที่มาของการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาแทนผู้เสียหายเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้ ซึ่งย่อมเกิดผลดีต่อการชดเชยความเสียหายที่ประชาชนได้รับเป็นอย่างดี นอกจากนี้แล้ว เพื่อเป็นคุ้มครองประโยชน์ผู้เสียหายให้มากขึ้นในเรื่องเกี่ยวกับภาระเรื่องค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียหากต้องดำเนินคดีแพ่งด้วยตนเอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงได้บัญญัติให้การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการตามมาตรา 43 นี้ยังได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมอีกด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 253 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ซึ่งมีค่าเรียกร้องให้คืนหรือใช้ราคาทรัพย์สินติดมากับฟ้องอาญา มิให้เรียกค่าธรรมเนียม”

การที่กฎหมายบัญญัติให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมในกรณีดังกล่าว ก็ด้วยเหตุที่ว่าค่าธรรมเนียมนั้นความจริงแล้วก็ได้เป็นการเพียงพอกับค่าใช้จ่ายของรัฐซึ่งใช้ในเรื่องการให้บริการเกี่ยวกับการดำเนินคดีในด้านความยุติธรรมแต่อย่างใด ประโยชน์ของค่าธรรมเนียมศาลเป็นแต่เพียงเป็นเครื่องยับยั้งซึ่งใจในการฟ้องคดีของโจทก์เท่านั้น คือเป็นการสกัดกั้นการฟ้องคดีที่ไม่จำเป็นนั่นเอง<sup>17</sup> แต่การดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการตามมาตรา 43 นั้นย่อมเป็นการดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย เพื่อให้ได้ทรัพย์สินที่สูญหายไปเนื่องจากการกระทำผิดคืน ย่อมไม่ใช่เป็นกรณีของการฟ้องคดีที่ไม่จำเป็นแต่อย่างใด ในมาตรา 253 นี้จึงได้บัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมในกรณีนี้เอาไว้

ในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาของพนักงานอัยการตามมาตรา 43 ประกอบกับมาตรา 253 นี้ นั้น พนักงานอัยการแม้ว่าจะถือเป็นตัวแทนของผู้เสียหายในการเรียกร้องให้จำเลยคืนทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาแทนอันถือว่าการดำเนินคดีแพ่งก็ตาม แต่อำนาจในการเรียกร้องทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาแทนดังกล่าวนี้จะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคดีอาญา ทั้งนี้เป็นไปตามหลักของมาตรา 44 วรรค 2 ที่ว่า “คำพิพากษาในส่วนเรียกทรัพย์สิน

<sup>16</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, ครั้งที่ 406-16/2515,” 2 พฤษภาคม 2515, หน้า 4.

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.



หรือราคาให้รวมเป็นส่วนหนึ่งแห่งคำพิพากษาในคดีอาญา" นั้นเอง โดยจะถือว่าคดีอาญานั้นจะเป็นคดีหลัก หากคดีอาญาระงับไป<sup>18</sup> คำขอส่วนแพ่งดังกล่าวก็ย่อมตกไปพร้อมกับคดีอาญาด้วย<sup>19</sup> เช่น เมื่อพนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาตามฐานที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 และขอให้คืนหรือใช้ราคาแทนผู้เสียหาย หากต่อมาจำเลยถึงแก่ความตายลง<sup>20</sup> คดีอาญาย่อมระงับลงตามมาตรา 39 (1) หรือหากปรากฏว่าคดีได้ขาดอายุความ<sup>21</sup> คดีอาญาก็ย่อมระงับลงตามมาตรา 39 (6) ผลก็คือ คำขอส่วนแพ่งที่ให้จำเลยคืนทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาแทนของพนักงานอัยการนั้นก็ย่อมตกไปด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อคดีหลักคือคดีอาญาระงับไป คำขอส่วนแพ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคดีอาญาก็ย่อมต้องระงับหรือตกไปด้วยเช่นกัน จึงกล่าวได้ว่าอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการตามมาตรา 43 นี้จะมีอยู่หรือไม่นั้น จะถือการดำเนินคดีอาญาเป็นเงื่อนไขสำคัญนั่นเอง

จากที่กล่าวมาจึงเห็นได้ว่า การดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาของพนักงานอัยการตามมาตรา 43 ประกอบมาตรา 253 นี้จึงถือเป็นกลไกหรือเครื่องมือหนึ่งของพนักงานอัยการที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยผ่านช่องทางหรือเงื่อนไขของการดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43 นี้ก็จะมีข้อจำกัดอยู่ กล่าวคือ พนักงานอัยการจะสามารถทำการเรียกทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาแทนผู้เสียหายได้ในการดำเนินคดีต่อการกระทำที่เป็นความผิดใน 9 ฐานที่ปรากฏตามมาตรา 43 เท่านั้น ส่วนในการดำเนินคดีต่อการกระทำที่เป็นความผิดในฐานอื่นนั้น พนักงานอัยการจะไม่สามารถทำการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาแทนผู้เสียหายได้ เช่น ในการกระทำความผิดฐานปลอมหนังสือ<sup>22</sup> หรือความผิดฐานโกงเจ้าหน้าที่<sup>23</sup> พนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจในการเรียกร้องทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาแทนผู้เสียหายได้ ทั้งนี้เพราะในมาตรา 43 ไม่ได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวนี้ไว้ ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนตามมาตรา 43 นี้จึงกล่าวได้ว่ายังมีข้อจำกัดอยู่

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39.

<sup>19</sup> ประพันธ์ นัยโกวิท, "วิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 ครั้งที่ 11," ใน รวมคำบรรยาย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 49 ปีการศึกษา 2539 ภาคสอง เล่มที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยามพริ้นติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2540), หน้า 277-278.

<sup>20</sup> คำสั่งศาลฎีกาที่ 3171/2531.

<sup>21</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1497/2531.

<sup>22</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1031/2481.

<sup>23</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 392/2506.

อย่างไรก็ตาม การเรียกทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาแทนผู้เสียหายโดยพนักงานอัยการตามมาตรา 43 นี้ ก็นับได้ว่าเป็นต้นแบบของการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยพนักงานอัยการโดยอาศัยกลไกที่เรียกว่า “การดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา” ได้ ทั้งนี้เพราะหากศึกษาต่อไปแล้วจะพบว่าพนักงานอัยการนั้นจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายได้ในกรณีต่าง ๆ อีกหลายกรณี โดยในกรณีเหล่านั้นนอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจในการเรียกร้องค่าเสียหายได้อีกด้วย

#### 4.1.1.2 อำนาจหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหาย

ในการกระทำละเมิดนั้น นอกจากจะปรากฏในรูปลักษณะที่ได้มีการเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไปซึ่งผู้เสียหายย่อมสามารถทำการเรียกเอาทรัพย์สินดังกล่าวคืนหรือให้ใช้ราคาตามที่ตกลงมาแล้ว การกระทำละเมิดยังปรากฏได้ในอีกหลาย ๆ ลักษณะ กล่าวคือ การกระทำใดก็ตามที่บุคคลได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย และทำให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว<sup>24</sup> ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเสียหายที่ผู้ถูกระทำละเมิดได้รับนั้นหาใช่จะปรากฏเพียงในรูปของการเอาทรัพย์สินของตนไปเท่านั้นไม่ หากแต่ความเสียหายที่ผู้ถูกระทำละเมิดได้รับนั้นอาจเป็นความเสียหายที่ไม่เกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น เสียหายจากการที่ถูกทำร้ายร่างกาย เป็นต้น ในกรณีเหล่านี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวจึงย่อมมีสิทธิในการที่จะเรียกร้องเอาค่าเสียหายได้จากผู้กระทำละเมิดด้วย และแม้จะเป็นกรณีของการทำความเสียหายต่อทรัพย์สินก็ตาม เช่น มีการลักทรัพย์ไป หากว่ามีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นอีก เช่น ทรัพย์สินได้ชำรุดบกร่องหรือเสื่อมค่าลงไปในช่วงที่ถูกลักไปนั้น นอกจากผู้เสียหายจะมีสิทธิในการเรียกทรัพย์สินดังกล่าวคืนแล้ว ผู้เสียหายก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายจากกรณีดังกล่าวได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีของการละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ผู้เสียหายจะไม่มีศักยภาพในการที่จะทำการเรียกร้องเอาทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคา รวมทั้งค่าเสียหายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้เสียหายไม่มีศักยภาพในการที่จะเรียกร้องเอาค่าสินไหมทดแทนได้นั่นเอง ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากความได้เปรียบในด้านต่าง ๆ ของฝ่ายผู้กระทำละเมิดที่มักจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ส่วนผู้เสียหายมักจะเป็นชาวบ้านผู้มีฐานะไม่ตึงนัก เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้แล้ว ผู้เสียหายย่อมตกอยู่ในฐานะที่ไม่อาจจะคุ้มครองประโยชน์ของตนเองด้วยการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวได้ จึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าช่วยเหลือคุ้มครองประชาชนเหล่านั้น สิ่ง

<sup>24</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420.

ที่รัฐได้ใช้เป็นเครื่องมือในการเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในกรณีนี้ก็คือ การกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งถือเป็นตัวแทนของรัฐเข้าไปมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายเหล่านั้น

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชน โดยการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ทวีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ และจะพบได้มากขึ้นในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะในความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้ที่จะเดือดร้อนหรือไม่สามารถที่จะดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองได้มากที่สุดก็คือประชาชน รัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ที่ช่วยเหลือประชาชนได้ จะหวังให้ภาคเอกชนมาช่วยเหลือโดยปราศจากผลประโยชน์ย่อมเป็นไปได้ยากมาก การที่รัฐจะเข้าช่วยเหลือหรือคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าว ก็โดยการบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะพบว่ามีอยู่ในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ได้แก่

#### ก. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกฉ้อโกง

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านนี้มีที่มาที่สำคัญมาจากการพิจารณากระทำความผิดทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการฉ้อโกงจากการระดมเงินจากประชาชนที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2520-2528 โดยการระดมเงินจากประชาชนในรูปการเล่นแชร์น้ำมัน ซึ่งนางชม้อย ทิพย์โส<sup>25</sup> ได้คิดค้นขึ้น และได้กระทำการหลอกลวงประชาชนโดยอ้างว่าดำเนินกิจการค้าน้ำมันทั้งในและนอกประเทศ โดยจัดตั้งบริษัทขึ้นค้าน้ำมัน ชื่อ บริษัท บีโตรเลียม แอนด์ มารีน เซอร์วิส จำกัด ทำการค้าน้ำมันทุกชนิด มีเรือเดินทะเลสำหรับขนส่งน้ำมันทั้งในและนอกประเทศและได้ชักชวนประชาชนให้มาเล่นแชร์น้ำมัน โดยวิธีการรับกู้ยืมเงินเป็นค้ำรถบรรทุกน้ำมันคันรถละ 160,500 บาท ให้ผลประโยชน์ตอบแทนเดือนละ 12,000 บาท หรือร้อยละ 6.5 ต่อเดือน หรือร้อยละ 7.8 ต่อปี และในเดือนธันวาคมของทุกปีจะหักเงินไว้ร้อยละ 4 ของผลประโยชน์ที่ได้รับในรอบปี เพื่อเก็บภาษีการค้าและหักค่าเด็กปั๊มไว้อีกเดือนละ 100 บาท ตามจำนวนเดือนที่นำเงินมาให้กู้ยืม โดยนางชม้อย ทิพย์โส จะออกหลักฐานให้เป็นเช็ค และเมื่อให้กู้ยืมแล้วผู้ให้กู้ยืมจะเรียกคืนเงินต้นเมื่อใดก็ได้และจะกลับมาให้กู้ยืมอีกก็ได้ในเดือนไหนก็ตาม ซึ่งในการดำเนินกิจการของนางชม้อยดังกล่าว ได้จ่ายผลประโยชน์หรือดอกเบี้ยตรงตามเวลาที่นัด

<sup>25</sup> ณีรัฐภูมิ สกกุลพานิช, "คดีประวัติศาสตร์ "คดีแชร์ชม้อย", ใน พิพิธภัณฑ์อัยการไทย (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเซเว่นพริ้นติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2540), หน้า 65-68.

หมายทุกเดือน นอกจากนั้นในรายที่จะถอนเงินต้น ก็สามารถถอนได้ทุกราย เป็นเหตุให้มีประชาชนนิยมไปเล่นแชร์น้ำมันกับนางช้อยทั่วประเทศ จำนวนหลายหมื่นคน และวงเงินหมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 10,000,000,000 บาท (หนึ่งหมื่นล้านบาท) เดิมนี้ ผู้ให้กู้ยืมอยู่ในหมู่ผู้ที่มีฐานะการเงินดีแต่ต่อมาได้แพร่หลายออกไปรวมทั้งประชาชนในต่างจังหวัดก็นิยมเล่น และได้แพร่หลายลงไปถึงประชาชนฐานการเงินไม่ดีก็สามารถเล่นได้ โดยแบ่งเล่นเป็นล้อ คือ หนึ่งในสี่ของจำนวนเงินต่อคันรถน้ำมัน รัฐบาลในขณะนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2527<sup>26</sup> ให้กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันติดตามสืบสวนการกระทำของนางช้อย ทิพย์โส แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำเงินไปลงทุนค่าน้ำมันแต่อย่างใด คงปรากฏแต่เพียงว่า เงินที่ได้มาจากลูกแชร์นั้น จะไปปรากฏในบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของนางช้อย ทิพย์โส จากนั้น เมื่อถึงกำหนดการจ่ายผลประโยชน์ในตอนสิ้นเดือน ก็จะมีการโอนเงินจากบัญชีออมทรัพย์ไปยังบัญชีกระแสรายวันเพื่อที่จะจ่ายเช็คผลประโยชน์ให้กับลูกแชร์ จึงเป็นที่แน่ชัดว่า นางช้อย ได้ใช้วิธีนำเงินที่ได้จากลูกแชร์รายหลัง ๆ มาจ่ายผลประโยชน์หรือดอกเบี้ยให้แก่ลูกแชร์รายก่อน ๆ ซึ่งจะสามารถทำต่อไปได้เรื่อย ๆ ตราบเท่าที่มีลูกแชร์เอาเงินมาให้ นางช้อย กู้ยืมเงิน รัฐบาลจึงเห็นว่าบทบัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาอาจไม่สามารถเอาผิดกับนางช้อยได้<sup>27</sup> เพราะการระดมเงินหรือแชร์น้ำมันของนางช้อย ได้มีการอ้างว่ารับกู้ยืมเงินเพื่อไปค่าน้ำมัน และออกสัญญากู้ยืมให้ สัญญาดังกล่าวได้ตกลงจะจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมในอัตราร้อยละ 6.5 ต่อเดือน ตราบใดที่ยังไม่มีการผิดสัญญาก็ไม่สามารถเอาผิดกับนางช้อยได้ หรือหากมีการผิดสัญญาก็อาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งเท่านั้น รัฐบาลเห็นว่าการระดมเงินดังกล่าวเป็นภัยร้ายแรงต่อประชาชนที่จะต้องสูญเสียเงินจากการถูกหลอกลวง และเป็นภัยต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความร่วมมือของกระทรวงมหาดไทย จึงได้ร่วมกันพิจารณา ร่างกฎหมายเกี่ยวกับกิจการเงินอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจขึ้น คือ ร่างพระราชกำหนดกิจการเงินอันเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ พ.ศ. ....<sup>28</sup> ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงเป็นร่างพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ....<sup>29</sup> ขึ้นเพื่อจะปราบปรามการระดมเงินจากประชาชนของนางช้อย โดยมีเจตนารมณ์ตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า

<sup>26</sup> กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค. 0303/45512," 16 กันยายน 2527.

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>29</sup> กระทรวงการคลัง, "หนังสือที่ กค. 0303/36425," 4 สิงหาคม 2531.

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่ามีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทนให้สูงกว่าประโยชน์ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนแล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่งกิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

จากเจตนารมณ์ดังกล่าวนี้ จึงได้กำหนดให้การกระทำในลักษณะที่นางช้อยได้ทำว่าเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 ดังนี้คือ

“มาตรา 4 ผู้ใด โฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะถึงจ่ายได้โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้น เป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

มาตรา 5 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(1) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ

เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ใต่กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกัน ตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(2) ผู้นั้น

(ก) จ่าย หรือ โฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 7 (1) (2) หรือ

(3) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 7 ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา 4 ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

และจากเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวมานี้เอง กฎหมายนี้จึงได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการในการเข้าคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวในนามของรัฐ ด้วยดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหาย โดยการให้อำนาจไว้เช่นนี้ก็เพื่อที่จะทำให้กฎหมายนี้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเจตนารมณ์โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ดังนี้คือ

“มาตรา 9 เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ใดในความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกต้นเงินคืนให้แก่ผู้นั้นได้และจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้นั้นด้วยก็ได้ ในการนี้ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามมาตรา 9 นี้ อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งจะเกิดขึ้นได้เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ใดผู้หนึ่งตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 อันมีลักษณะที่คล้ายกับอำนาจในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43 นอกจากนี้ในมาตรา 9 ยังบัญญัติไว้อีกด้วยว่า ในการนี้ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งก็เป็นที่ชัดเจนว่ามีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน และโดยผลของการที่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับนี้ ในเรื่องของค่าธรรมเนียมในการดำเนินคดีแพ่งตามมาตรา 9 ของพนักงานอัยการนี้จึงได้รับการยกเว้นไปด้วยตามมาตรา 253 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อย่างไรก็ดี อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งตามมาตรา 9 นี้ก็จะมีจุดที่แตกต่างกับในมาตรา 43 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อยู่ที่ 1. เรื่องของเงื่อนไขการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ และ 2. เรื่องขอบเขตอำนาจของพนักงานอัยการ กล่าวคือ

### 1. เรื่องเงื่อนไขการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43 นั้น กฎหมายจะบังคับให้พนักงานอัยการมีอำนาจทันทีและถือเป็นหน้าที่ที่พนักงานอัยการจะต้องดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายด้วย โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้ใคร่ขอ แต่สำหรับในพระราชกำหนดนี้มีหลักที่ต่างไปคือพนักงานอัยการโดยหลักจะถือว่าไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งตามมาตรา 9 นี้ เว้นเสียแต่จะได้รับการร้องขอจากผู้ให้กู้ยืมเงินหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือผู้เสียหายเสียก่อน

### 2. เรื่องขอบเขตอำนาจของพนักงานอัยการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43 พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพียงเพื่อการเรียกทรัพย์สินหรือให้ใช้ราคาเท่านั้น หากแต่ตามพระราชกำหนดนี้พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะเรียกต้นเงินคืนได้ นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้เสียหายได้อีกด้วย ซึ่งก็หมายถึงพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างเต็มที่นั่นเอง

การที่พระราชกำหนดนี้ได้มีเจตนารมณ์เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ประชาชนมิให้ได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และได้มีการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการตามมาตรา 9 นี้ ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นสิ่งที่ทำให้การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกฉ้อโกงนั้นมีประสิทธิภาพและบรรลุถึงเจตนารมณ์

ของกฎหมายในอันที่จะคุ้มครองประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินเป็นหลัก เพราะเป็นผู้ที่ตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจจะคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ

## ข. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านกร ประกันภัย

กิจการการรับประกันภัยนั้นเป็นกิจการที่กว้างขวางและต้องใช้เงินทุนมาก จึงมักจะทำกันในรูปบริษัท และโดยที่กิจการรับประกันภัยต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หากผู้รับประกันภัยดำเนินงานไม่ดี อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้เอาประกันภัยไว้ต้องเสียหายเดือดร้อน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากเมื่อคราวที่บริษัทนครหลวงประกันชีวิต จำกัด ถูกกระทรวงเศรษฐการสั่งถอนใบอนุญาต เมื่อปี พ.ศ. 2507 และต่อมาก็ได้ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ปรากฏว่ามีเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 8,590 ราย เป็นจำนวนหนี้ 75 ล้านบาทเศษ ส่วนบริษัทบูรพาประกันชีวิต จำกัด ซึ่งถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เมื่อปี พ.ศ. 2512 ก็มีเจ้าหนี้ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 5,458 ราย เป็นจำนวนหนี้ 65 ล้านบาทเศษ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าหนี้ตามกรมธรรม์ประกันชีวิต ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงต้องพยายามเข้าควบคุมสอดส่องผู้รับประกันภัยอย่างใกล้ชิด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้รับประกันภัยได้ดำเนินกิจการไปด้วยดี มีหลักฐานทางการเงินมั่นคง สามารถให้ความช่วยเหลือหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ได้ตามจำนวนที่ตกลงกันไว้ และให้ผู้รับประกันภัยได้ปฏิบัติต่อผู้เอาประกันภัยด้วยความเป็นธรรม สิ่งที่รัฐบาลใช้ในการควบคุมผู้รับประกันภัยก็คือกฎหมาย

กฎหมายฉบับแรกที่กล่าวถึงบริษัทรับประกันภัย คือ "พระราชบัญญัติลักษณะเข้าหุ้นส่วนและบริษัท ร.ศ. 130" ซึ่งได้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ร.ศ. 130 (หรือ พ.ศ. 2454) มีข้อความในมาตรา 115 ว่า

"บริษัทเดินรถไฟรถราง บริษัทรับประกันต่าง ๆ บริษัททำการคลังเงินเหล่านี้ ท่านห้ามมิให้ตั้งขึ้นนอกจากได้รับพระบรมราชานุญาต"

แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อบังคับหรือเงื่อนไขเพื่อควบคุมบริษัทเหล่านี้แต่ประการใด คงเพียงแต่กำหนดให้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตเมื่อจะจัดตั้งขึ้นเท่านั้น ต่อมาเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2487 ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 3 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2468 ซึ่งมีบทบัญญัติมาตราหนึ่งในลักษณะ 22 ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท คือ มาตรา 1014 ความว่า



“ห้ามมิให้ตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทขึ้นเพื่อทำการค้าในการรถไฟ ประกันภัย ธนาคาร หรือการที่ดินและจำนอง เว้นไว้แต่จะตั้งขึ้นโดยประกาศพระราชทานพระบรมราชานุญาตพิเศษ”

และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ฉบับนี้ก็มีบทบัญญัติลักษณะ 20 ว่าด้วยประกันภัย กล่าวถึงการทำสัญญาประกันภัยซึ่งส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และความเกี่ยวพันระหว่างผู้รับประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัย ยังไม่มีบทบัญญัติในทำนองควบคุมการดำเนินงานของผู้รับประกันภัยแต่อย่างใด และในระหว่างที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ฉบับแรกยังคงใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีประกาศให้ใช้ “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พุทธศักราช 2471” ตั้งแต่วันที่ 14 ตุลาคม 2471 เป็นต้นมา ปราบกฏเหตุผลที่ออกกฎหมายฉบับนี้ว่า

“โดยที่ทรงพระราชดำริว่าพาณิชย์และอุตสาหกรรมของประเทศได้พัฒนาการถึงซึ่งความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการควบคุมกิจการค้าขายทั้งหลายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของพสกนิกรให้เป็นที่เรียบร้อยสืบไป”

ซึ่งในจำนวนกิจการค้าขายหลายอย่างที่กระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็มีการประกันภัยรวมอยู่ด้วยอย่างหนึ่ง ดังปรากฏตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า :

“มาตรา 7 ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดประกอบกิจการประกันภัย ๔๗๕ หรือกิจการอื่นอันมีสภาพคล้ายคลึงกันในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะการนั้น

ในเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะการ ห้ามมิให้ประกอบกิจการค้าขายดังกล่าวในกรุงสยาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลทางเสนาบดีเจ้าหน้าที่ ๔๗๕”

และมีบทบัญญัติมาตรา 8 กำหนดโทษทางอาญาไว้สำหรับผู้ละเลยไม่ปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัตินั้นด้วย ในการนี้ได้มีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมในขณะนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รักษาการอันเกี่ยวกับการประกันภัย ซึ่งต่อมาก็ได้มีประกาศของผู้แทนเสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2472 ความว่า

“บุคคลผู้ใดจะเริ่มประกอบกิจการประกันภัยจำเป็นต้องขอรับอนุญาตก่อน และบุคคลที่ประกอบกิจการประกันภัยอยู่แล้ว ฯลฯ ต้องขอรับอนุญาต ฯลฯ ก่อนที่จะได้รับอนุญาตนั้น ผู้ขออนุญาตจำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางอย่างซึ่งจะขอตรวจดูได้ที่กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม”

และเงื่อนไขฉบับแรกนี้ก็มีข้อความกำหนดไว้เพียงไม่มากนัก กล่าวคือ กำหนดว่าต้องมีทุนที่ชำระแล้วอย่างน้อย 2 แสนบาท ต้องฝากหลักทรัพย์ไว้กับรัฐบาลไทยหรือสถานทูตไทยในต่างประเทศ ต้องพิมพ์โฆษณาฐานะการเงินของบริษัทในหนังสือพิมพ์เป็นประจำ และกำหนดให้ส่งรายงานแสดงกิจการประจำปีและรายงานแสดงทรัพย์สิน ซึ่งก็ถือได้ว่าเงื่อนไขของกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมฉบับนี้เป็นก้าวแรกของการเริ่มงานควบคุมบริษัทประกันภัยที่ประกอบกิจการในประเทศไทย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2492 กระทรวงเศรษฐกิจได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่รักษาการอันเกี่ยวกับการประกันภัย ได้กำหนดเงื่อนไขควบคุมกิจการประกันภัยขึ้นใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดมากขึ้นกว่าเงื่อนไขฉบับปี 2472 แต่แม้จะมีข้อความและรายละเอียดมากขึ้น เงื่อนไขฉบับปี 2492 ก็ยังขาดหลักการสำคัญที่ควรจะมีอีกหลายอย่าง ดังนั้นในปี พ.ศ. 2507 รัฐบาลจึงได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย และร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต เข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีกฎหมายควบคุมการประกอบกิจการประกันภัยทั้ง 2 ประเภทนี้ขึ้นไว้โดยเฉพาะ<sup>30</sup> ซึ่งในที่สุดร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ก็ได้ออกประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2510

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 นั้น ในเวลาต่อมาก็ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ตามลำดับ โดยมีเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้งสองที่คล้ายกัน ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติทั้งสองที่มีข้อความทำนองเดียวกัน พอสรุปได้ว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิตและกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย ฉบับปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติหลายประการไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังขยายตัวในปัจจุบันและในอนาคต ประกอบกับได้มีการเปลี่ยนฐานะของสำนักงานประกันภัยเป็นกรมการประกันภัย ดังนั้น เพื่อเป็นการรองรับการขยายตัว

<sup>30</sup> จ้ำรัส เขมะจารุ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะประกันภัย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดยงพลเทรดดิ้ง, 2530), หน้า 5-

ของธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัย สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการประกอบธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีความคล่องตัวและสามารถอำนวยความสะดวกแก่ผู้เอาประกันภัยเพิ่มขึ้น ตลอดจนควรกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เสียใหม่ เพื่อให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลกิจการธุรกิจประกันชีวิตและธุรกิจประกันวินาศภัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ทั้งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ต่างก็มีความมุ่งหมายในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติเดิมในปี พ.ศ. 2510 เช่นกันคือ มุ่งที่จะควบคุมให้บริษัทรับประกันภัยดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยเป็นหลักใหญ่ แต่ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 นั้นจะมีหลักที่เพิ่มขึ้นที่พระราชบัญญัติเดิมในปี พ.ศ. 2510 ไม่มี คือหลักในการให้อำนาจพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดบางประการตามที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ ดังที่พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ในมาตรา 115 บัญญัติไว้อันมีข้อความทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 109 เช่นกัน ซึ่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 มาตรา 115 บัญญัติไว้ดังนี้ คือ

“มาตรา 115 ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ในการดำเนินงานของบริษัท กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในบริษัท กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามบทบัญญัติในหมวด 1 หมวด 3 หมวด 4 หมวด 5 หรือหมวด 7 ของลักษณะ 12 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมาตรา 40 มาตรา 41 หรือมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 หรือมาตรา 215 หรือมาตรา 216 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

(2) ในการสอบบัญชีของบริษัท ผู้สอบบัญชีผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 269 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499

(3) ผู้ใดเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตาม (1) หรือ (2)

ให้ถือว่ากรรมการประกันภัยเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในความผิดตามมาตรา ๑๑๑ เพื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกทรัพย์สิน หรือราคา หรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย แทนผู้ได้รับความเสียหายด้วย ในการนี้ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ตามหลักดังกล่าวของกฎหมายทั้งสองนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นหลักที่คล้ายกับที่ปรากฏในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 9 กล่าวคือ พนักงานอัยการจะถูกกำหนดให้มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้อย่างเต็มที่ ไม่จำกัดแต่การเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคาเท่านั้น และในการนี้ก็นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยเช่นเดียวกัน อันหมายความว่าในการดำเนินคดีแพ่งตามมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และมาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ของพนักงานอัยการนั้น จะไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมด้วยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 253 อย่างไรก็ดี สิ่งที่มีความแตกต่างกับอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 9 แต่คล้ายกับอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43 ก็คือ ในการดำเนินคดีตามมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และมาตรา 109 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอของผู้เสียหายก่อนแต่อย่างใด

ที่กล่าวมานี้ก็แสดงให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนของพนักงานอัยการในด้านของการประกันภัย ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่ามิเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้เอาประกันภัยเป็นหลัก ทั้งนี้ก็เพราะผู้เอาประกันภัยเป็นผู้ที่ ตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจจะคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ และอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบผู้รับประกันภัยในหลาย ๆ ด้าน

#### ค. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการชื้อขายหลักทรัพย์

การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนนั้น เป็นกิจการที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ประชาชนอย่างมาก เพราะหากมีการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือมีการหลอกลวงอย่างเช่นในกรณีของแชร์นางช้อยแล้ว ก็ย่อมเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและประชาชนโดยตรงและเกิดความเสียหายเป็นมูลค่าสูงอีกด้วย รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อ

ควบคุมกิจกรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมนี้ก็มีหลายตัวด้วยกัน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เป็นกฎหมายหนึ่งโดยได้กำหนดว่า ให้บริษัทจำกัดทำการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนได้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการตราพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดขึ้นและโดยผลของกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้การเสนอขายหุ้นต่อประชาชนกระทำได้แต่เฉพาะโดยบริษัทมหาชนเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายบริษัทมหาชนสามารถให้ความคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อยได้มากกว่า ส่วนบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ก็ถูกห้ามมิให้ชี้ชวนให้ประชาชนซื้อหุ้นอีกต่อไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยกำหนดข้อผ่อนผันยอมให้บริษัทจำกัดที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือที่กำลังขอเข้าจดทะเบียนดังกล่าวสามารถทำการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนได้ ซึ่งนับแต่ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มข้อผ่อนผันดังกล่าวเป็นต้นมาประกอบกับความตื่นตัวในการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้มีบริษัทต่าง ๆ นำหุ้นออกเสนอขายต่อประชาชนเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดการพัฒนาตลาดทุนของประเทศอย่างรวดเร็ว อันอาจเป็นอันตรายต่อผู้ลงทุนเพราะยังขาดมาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพพอ

ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องใหม่ทั้งหมด โดยการตราพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างของกฎหมายเกี่ยวกับตลาดทุนขึ้นใหม่ โดยนำเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียว และจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดทุนทั้งระบบโดยตรงขึ้น และโดยผลของกฎหมายนี้กฎหมายเดิมในส่วนที่เกี่ยวข้องที่นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้วก็ย่อมถูกยกเลิกไป อันได้แก่ พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ ส่วนพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2521 นั้นก็ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของการตราพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน พ.ศ. 2535 ด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นี้ใช้บังคับแล้ว การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนจะกระทำได้เฉพาะบริษัทมหาชนเท่านั้น บริษัทจำกัดไม่สามารถทำการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนได้อีกต่อไป แม้จะเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ก็ตาม ซึ่งโดยผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้มีการแยกการเสนอขายหลักทรัพย์กับการเข้าตลาดหลักทรัพย์ออกจากกันและไม่เป็นเงื่อนไขแก่กันอีกต่อไป บริษัท

มหาชนสามารถที่จะเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนโดยมีต้องขอเข้าตลาดหลักทรัพย์ก็ได้ จึงเป็นการแยก ตลาดแรก และตลาดรอง ออกจากกัน<sup>31</sup> นั้นเอง ดังเหตุผลในประกาศใช้ กฎหมายที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ว่า

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่การพัฒนา ตลาดทุนของประเทศที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นการพัฒนาตลาดรอง ซึ่งเป็นตลาดซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นหลัก แต่ยังคงขาดพัฒนาตลาดแรกอันเป็นตลาดสำหรับหลักทรัพย์ออกใหม่ควบคู่กันไปด้วย ทำให้บทบาทที่สำคัญของตลาดรองในการเป็นตลาดที่สนับสนุนตลาดแรกไม่เกิดประสิทธิภาพ อย่างเต็มที่ด้วยเหตุนี้จึงต้องเปิดโอกาสให้มีการพัฒนาตลาดแรกได้กว้างขวางขึ้นและให้มีตรา สารประเภทต่าง ๆ ได้มากขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระดมทุน นอกจากนี้ โดยที่การควบคุม ดูแลในเรื่องที่เกี่ยวกับตลาดทุนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ ของหลายหน่วยงาน ทำให้การกำกับและพัฒนาตลาดทุนขาดความเป็นเอกภาพ ทั้งยังขาด มาตรการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรมีกฎหมายและ หน่วยงานที่เป็นศูนย์รวมในการกำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุนเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

จากเหตุผลในการตรากฎหมายจึงเห็นได้ว่ากฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ ในการที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้ลงทุน และในกฎหมายนี้ก็เช่นเดียวกับกับ กฎหมายอื่นที่กล่าวมา คือได้มีการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหายมาบัญญัติไว้เพื่อที่จะทำให้พนักงานอัยการใช้อำนาจคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้ลงทุนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติในส่วนที่ 3 ซึ่งว่าด้วยการออกหุ้นกู้มีประกัน

หุ้นกุนั้นคือ ตราสารหนึ่งประเภทหนึ่งที่บริษัทออกมาจำหน่ายเพื่อกู้ยืม เงินจากประชาชนทำนองเดียวกับพันธบัตร<sup>32</sup> ซึ่งตามกฎหมายนี้ได้กำหนดไว้ว่าให้ผู้ออกหุ้นกู้ แต่งตั้งผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ขึ้น<sup>33</sup> โดยผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้จะมีอำนาจกระทำการในนามของตนเองเพื่อ ประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทั้งปวงโดยถือว่าการกระทำของผู้แทนผู้ถือหุ้นเป็นการกระทำของผู้ถือหุ้น โดยตรงด้วย<sup>34</sup> ทั้งยังมีหน้าที่ในการดูแลรักษาประโยชน์ของผู้ถือหุ้นกู้อีกด้วย<sup>35</sup> ดังนั้น หากผู้

<sup>31</sup> พิเศษ เสตเสถียร, กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพี.เจ.เพลทโปรเซสเซอร์, 2539), หน้า 17.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 44.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 45.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 47.

แทนผู้ถือหุ้นกระทำการที่มีชอบ ย่อมเป็นที่เสียหายแก่ประชาชนผู้ถือหุ้นอย่างมาก ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายนี้จึงได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายมาใช้ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้ถือหุ้น ซึ่งนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 48 ที่ว่า

“มาตรา 48 ในกรณีที่ผู้แทนผู้ถือหุ้นกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินตามบทบัญญัติในหมวด 1 หมวด 3 หมวด 4 หมวด 5 หรือหมวด 7 ของลักษณะ 12 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้สำนักงานเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญา ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกทรัพย์สินหรือราคาหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแทนผู้ได้รับความเสียหายด้วย ในการนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านการซื้อขายหลักทรัพย์ตามมาตรา 48 ข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเช่นเดียวกับกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านการประกันภัย กล่าวคือพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวได้โดยไม่ต้องให้ผู้เสียหายร้องขอมาก่อนแต่อย่างใด และก็มีอำนาจในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เต็มที่ โดยในการดำเนินคดีก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมอีกด้วย ทั้งนี้เพราะในการดำเนินคดีนี้ก็ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย หากแต่อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนด้านการซื้อขายหลักทรัพย์นี้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้ลงทุนหรือผู้ถือหุ้นเป็นหลัก หากใช้เอาประกันภัยไม่ แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของผู้เสียหายที่กฎหมายคุ้มครองก็มีความคล้ายคลึงกันกล่าวคือ ผู้ลงทุนนั้นจะถือว่าเป็นผู้ที่มีศักยภาพในการคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้ไม่สิ้น เมื่อเทียบกับฝ่ายผู้ก่อให้ความเสียหายแล้วย่อมอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบอย่างยิ่งนั่นเอง

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาไม่ว่าจะเป็นในด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกฉ้อโกง การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการประกันภัย และการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการซื้อขายหลักทรัพย์ก็ตาม ต่างก็เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายทั้งสิ้น ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จุดที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถเข้ามามีอำนาจในคดีแพ่งได้ก็

เนื่องจากหลักของการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา อันหมายถึงว่าตามกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการนั้นจะต้องมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นก่อน และการกระทำความผิดอาญานั้นได้ก่อให้เกิดความรับผิดทางแพ่งแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญาด้วย เมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีอาญาแล้ว พนักงานอัยการจึงจะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวได้ หากไม่แล้วพนักงานอัยการก็ไม่สามารถที่จะดำเนินคดีแพ่งตามกฎหมายนั้น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ก็ได้มีหลักการพิเศษในทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนประชาชนผู้เสียหายได้ โดยที่ไม่ต้องผ่านช่องทางของการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา กล่าวคือ การฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการแม้ว่าไม่ได้เกิดขึ้นเลย พนักงานอัยการก็สามารถที่จะมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ โดยถือว่าพนักงานอัยการจะเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียหายในการดำเนินคดีแพ่งโดยตรง ไม่ผูกติดกับการดำเนินคดีอาญาที่พนักงานอัยการต้องกระทำในนามของรัฐแต่อย่างใด หลักการดังกล่าวจะปรากฏในการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

### ง. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้บริโภค

ในยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเฟื่องฟู การแข่งขันทางการค้าเกิดขึ้นอย่างเต็มที่โดยถือว่าทุกคนมีอิสระในการทำการค้า จะตกลงทำการค้ากับใคร ใด ๆ ไรก็ได้ ตาม “หลักเสรีภาพในการทำสัญญา” (Freedom of Contract) จากหลักนี้เองทำให้เกิดสัญญาแต่ละฝ่ายต่างต้องระวังตนเองจึงเกิดหลักที่ว่า “ผู้ซื้อต้องระวัง” (Caveat Emptor) ขึ้น<sup>36</sup> หลักนี้อาจใช้ได้เมื่อ 200 ปีก่อน แต่ในปัจจุบันนี้ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีความห่างไกลกันมากระหว่างความรู้ความสามารถของผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภค การที่จะคงยึดหลักดังกล่าวย่อมเป็นการไม่เหมาะสมอีกต่อไป แนวความคิดเรื่องของการคุ้มครองผู้บริโภคจึงเกิดขึ้น และสิ่งที่จะทำให้การคุ้มครองผู้บริโภคเกิดผลได้จริงก็คือ กฎหมาย

แต่เดิมนั้นกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีอยู่กระจัดกระจายไม่ต่ำกว่า 50 ฉบับ จึงมีความคิดกันว่าควรที่จะรวมเอากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เข้ามาโดยออกเป็นกฎหมายกลางฉบับหนึ่ง กล่าวคือ กรณีใดที่มีกฎหมายเฉพาะว่าไว้ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น แต่หากกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเกิดช่องโหว่ กฎหมายกลางนี้ก็จะสามารถ

<sup>36</sup> สมาคมทนายความแห่งประเทศไทย, “เรื่องกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด,” เอกสารสรุปผลการสัมมนา ณ ศาลาศรีนคร สวนมะลิ กรุงเทพมหานคร 14 กรกฎาคม 2522, หน้า 13.



เข้าไปแทรกเพื่ออุดช่องโหว่นั้นได้<sup>37</sup> จากความคิดนี้เองจึงเป็นที่มาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยรัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ที่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้ได้รับความปลอดภัยจากการบริโภค และเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรม รัฐบาลจึงได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 (6) แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2521 ประกอบด้วยคณะกรรมการ 18 คน มีฯ พณฯรองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า คณะกรรมการชุดนี้ได้ร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น<sup>38</sup> และได้ผ่านสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายชื่อว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522” โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ดังนี้คือ

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำวิชาการในทางการตลาดและทางการโฆษณา มาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณา เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่าและผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจจะระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วทั้งที่ สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปโดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภคเพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตราดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

ตามพระราชบัญญัตินี้ ในมาตรา 4 ได้ระบุถึงสิทธิของผู้บริโภคที่ได้รับความคุ้มครองว่ามีอยู่ 4 ประการอันได้แก่

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

<sup>38</sup> วิรัช จีระแพทย์, “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 23.

- (1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- (2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ
- (3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ และ
- (4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย

จากเหตุผลในการตรากฎหมายประกอบกับสิทธิในประการสุดท้ายของผู้บริโภคเอง จึงได้เกิดมาตรการหรือเครื่องมือตัวหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ขึ้นมา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 39 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการโดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ในการดำเนินคดีในศาล ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง”

มาตรการหรือเครื่องมือตามมาตรานี้ได้ถูกกำหนดขึ้นด้วยความคิดสำคัญประการหนึ่งว่า การที่จะให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้าในขณะที่ประชาชนกำลังเสพสินค้าหรือบริการอยู่ทุก ๆ วัน ย่อมไม่เป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่ดีพอ สมควรที่จะให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการฟ้องร้องคดีดำเนินการให้ย่อมรวดเร็วและเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนที่ดีกว่า<sup>39</sup> ซึ่งโดยหลักของมาตรานี้ก็หมายถึงพนักงานอัยการนั่นเองเพราะเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจได้ว่าสามารถทำหน้าที่นี้ได้ ส่วนที่มีการกำหนดให้ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ด้วยนั้นก็เพียงมุ่งหวังจะให้เจ้าหน้าที่ระดับที่มีความรู้ทางกฎหมายพอสมควร

<sup>39</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2522, ครั้งที่ 28/2522,” 15 มีนาคม 2522, หน้า 185-186.

มาช่วยแบ่งเบาภาระของพนักงานอัยการให้ดำเนินคดีที่ยิ่งขึ้นและทำให้รวดเร็วขึ้นเท่านั้น<sup>40</sup> ด้วยเหตุนี้เองจึงได้เกิดเป็นมาตรานี้ขึ้นเพื่อเป็นการให้อำนาจหน้าที่แก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ

ตามมาตรา 39 นี้พนักงานอัยการก็จะถูกกำหนดให้เป็นผู้คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภครวม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนี้บรรลุเป้าหมาย<sup>41</sup> ซึ่งก็คือการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคนั่นเอง อันเป็นหลักการเช่นเดียวกันกับการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ตามกฎหมายที่กล่าวมา คือพนักงานอัยการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายต้องตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบกับอีกฝ่ายที่เป็นฝ่ายก่อความเสียหาย และไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว จะมีข้อสังเกตว่าอำนาจของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้บริโภครวมตามมาตรา 39 นี้จะมีข้อแตกต่างออกไปหลายประการด้วยกัน ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีนี้เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ดำเนินคดีแพ่ง (หรือดำเนินคดีอาญา) โดยตรง หากใช้เกิดจากบทบัญญัติว่าด้วยคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่อำนาจของพนักงานอัยการในคดีแพ่งจะเกิดจากการฟ้องคดีอาญาไม่ กล่าวคือแม้จะไม่มี การฟ้องคดีอาญา พนักงานอัยการก็อาจมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งตามมาตรานี้ได้
2. การดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีนี้ถือว่าการดำเนินคดีในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคอันเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่พิเศษตามกฎหมายเท่านั้น หากใช้เป็นการดำเนินคดีในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการไม่
3. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีนี้จะมีเงื่อนไขพิเศษ กล่าวคือ หากว่าการดำเนินคดีนั้นจะไม่ใช่ประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมแล้ว พนักงานอัยการก็ จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีดังกล่าว เพราะคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคก็ จะไม่แต่งตั้งให้ดำเนินคดีนั่นเอง ซึ่งผู้ที่มีอำนาจชี้ขาดว่าการดำเนินคดีจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่ก็คือคณะกรรมการดังกล่าวเช่นกัน

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 197.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 171.

4. การร้องขอของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะทำให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในกรณีนี้ได้ ซึ่งผู้เสียหายที่ไม่ได้ร้องขอมา พนักงานอัยการก็ย่อมไม่มีอำนาจที่จะเรียกร้อยค่าให้ได้

5. ค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีนี้จะได้รับยกเว้นตามมาตรา 39 วรรค 2 ซึ่งค่าฤชาธรรมเนียมนี้จะมีความหมายกว้างกว่าค่าธรรมเนียม ที่พนักงานอัยการจะได้รับยกเว้นตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 253

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอำนาจของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้บริโภคตามมาตรา 39 นี้จะมีข้อแตกต่างกับอำนาจของพนักงานอัยการในด้านอื่น ๆ อยู่บ้าง แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าอำนาจของพนักงานอัยการไม่ว่าจะในด้านใด ๆ ก็ตามต่างก็อยู่ในหลักของการดำเนินคดีแพ่งแทนผู้เสียหาย และย่อมถือเป็นภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกันทั้งสิ้น

จากอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่กล่าวมาภายใต้กฎหมายต่าง ๆ นั้น จะพบว่าลักษณะของกฎหมายที่ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแก่พนักงานอัยการเหล่านั้น ล้วนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะมุ่งคุ้มครองประชาชนที่อยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าหรือเสียเปรียบกว่าคู่กรณี และเป็นผู้ที่ไม่สามารถจะทำการคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีของการดำเนินวิธีชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ ของประชาชนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการคุ้มครองผู้ให้กู้ยืมเงินภายใต้พระราชกฤษฎีกาการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 หรือกรณีของการคุ้มครองประชาชนในฐานะที่เป็นผู้เอาประกันภัยภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 หรือกรณีของการคุ้มครองประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ลงทุนภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมถึงกรณีของการคุ้มครองประชาชนในฐานะที่เป็นผู้บริโภคภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เหล่านี้เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายเหล่านี้มีลักษณะที่เป็นกฎหมายเพื่อการคุ้มครองประชาชนที่ไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่เหมือนกัน

นอกจากนี้แล้วในกฎหมายเหล่านี้จะพบว่าในการคุ้มครองประชาชนด้วยการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนให้แทนนั้น

ก็เนื่องมาจากสาเหตุประการสำคัญคือ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดตามกฎหมายเหล่านี้ นั้นล้วนมีลักษณะที่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมทั้งสิ้นอีกด้วย กล่าวคือ ต่างก็เป็นการกระทำละเมิดที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ อาทิเช่น การละเมิดภายใต้พระราชกฤษฎีกาเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และการละเมิดภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 หรือเป็นการกระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความปลอดภัยหรือความผาสุกแห่งสาธารณชนในด้านสินค้าหรือบริการ เช่น การละเมิดภายใต้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เช่นเดียวกัน

และด้วยเหตุที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เอง จึงเป็นผลให้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกร่องคำสินไหมทดแทนแก่ประชาชนผู้เสียหายภายใต้กฎหมายเหล่านั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ซึ่งวิธีการที่กฎหมายเหล่านั้นได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกร่องคำสินไหมทดแทนแก่ประชาชนได้นั้น โดยทั่วไปก็คือการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกร่องโดยผ่านกระบวนการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา จะพบการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการเรียกร่องที่แตกต่างออกไปก็คือกรณีของการเรียกร่องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เท่านั้นที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการของการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และนอกจากนี้การเรียกร่องของพนักงานอัยการภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นี้ยังมีข้อแตกต่างจากการเรียกร่องของพนักงานอัยการภายใต้กฎหมายฉบับอื่น ๆ อีกในประการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น 5 ประการ ซึ่งนับว่าเป็นลักษณะพิเศษของการเรียกร่องของพนักงานอัยการตามกฎหมายฉบับนี้ที่เดียว

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน โดยการเรียกร่องคำสินไหมทดแทนแก่ประชาชนผู้เสียหายจากกรณีการละเมิดภายใต้กฎหมายต่าง ๆ แต่นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้แล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในลักษณะอื่นอีกด้วย

#### 4.1.2 อำนาจหน้าที่อื่น

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการนอกเหนือจากการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในลักษณะของการเรียกร่องคำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนใน

ลักษณะอื่นอีก อำนาจหน้าที่นั้นก็คืออำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งต่าง ๆ หรือการยื่นคำฟ้องในบางกรณี เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสังคม ซึ่งคดีดังกล่าวนี้เรียกว่า "คดีคุ้มครองสิทธิ" อันหมายถึง การดำเนินคดีประเภทต่าง ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ<sup>42</sup> อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ในปัจจุบันนับว่าได้ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้ง "สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (สคช.)" ขึ้น ในปี พ.ศ. 2526 เพื่อรับผิดชอบภารกิจในด้านนี้โดยตรงด้วย<sup>43</sup> อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวนี้ ที่ถือว่าเป็นการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สังคมโดยส่วนรวมหรือประโยชน์ของประชาชน ก็เพราะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวนี้ พนักงานอัยการได้กระทำไปในนามของสังคมหรือทำแทนสังคม เพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับในประเทศญี่ปุ่น อยู่มาก อันได้แก่

1. คุ้มครองสิทธิในเรื่องความสามารถของบุคคล
2. คุ้มครองสิทธิในเรื่องทางครอบครัว
3. คุ้มครองสิทธิในเรื่องทางมรดก

#### 1. คุ้มครองสิทธิในเรื่องความสามารถของบุคคล

ในการคุ้มครองสิทธิในเรื่องความสามารถของบุคคลนั้น พนักงานอัยการจะมีอำนาจทั้งกรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคนในสังคม อันได้แก่ สั่งให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ<sup>44</sup> หรือสั่งให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ<sup>45</sup> หรือสั่งให้ทำการตามที่ได้จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินหรือให้ตั้งผู้จัดการทรัพย์สิน<sup>46</sup> หรือสั่งให้เป็นคนسابสูญ<sup>47</sup> ในกรณีของนิติบุคคล ก็ได้แก่ สั่งแต่งตั้งผู้แทนชั่วคราว<sup>48</sup> หรือผู้แทนเฉพาะการของนิติบุคคล<sup>49</sup> หรือสั่งเพิก

<sup>42</sup> สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด, คู่มือการดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเซเวนพรีนติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2538), หน้า 1-4.

<sup>43</sup> กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "บทบาทอัยการในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม," วารสารกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1, ฉบับที่ 1: 52.

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28 วรรค 1.

<sup>45</sup> มาตรา 32 วรรค 1.

<sup>46</sup> มาตรา 48.

<sup>47</sup> มาตรา 61 วรรค 1.

<sup>48</sup> มาตรา 73.

<sup>49</sup> มาตรา 75.

ถอนมติในการประชุมใหญ่<sup>50</sup> หรือตั้งผู้ชำระบัญชี<sup>51</sup> หรือสั่งให้จัดสรรทรัพย์สินให้แก่บุคคลอื่น<sup>52 53</sup> หรือสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิ<sup>54</sup> หรือสั่งเลิกมูลนิธิ<sup>55</sup> เป็นต้น

## 2. คุ้มครองสิทธิในเรื่องทางครอบครัว

ในการคุ้มครองสิทธิในเรื่องทางครอบครัวก็เช่นเดียวกัน คือพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคนในสังคม อันได้แก่ สั่งตั้งผู้อื่นที่ไม่ใช่คู่สมรสเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์<sup>56</sup> หรือพิพากษาว่าการสมรสเป็นโมฆะ<sup>57</sup> หรือสั่งตั้งผู้แทนเฉพาะคดีเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีแทนเด็ก<sup>58</sup> หรือสั่งถอนอำนาจปกครอง<sup>59</sup> หรือสั่งถอนอำนาจจัดการทรัพย์สิน<sup>60</sup> หรือสั่งตั้งผู้ปกครอง<sup>61</sup> หรือสั่งให้ผู้ปกครองหาประกันอันสมควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้เยาว์<sup>62</sup> หรือสั่งถอนผู้ปกครอง<sup>63</sup> หรือสั่งอนุญาตแทนการให้ความยินยอมในการรับ<sup>64</sup> หรือในการเลิกรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรม<sup>65</sup> เป็นต้น

นอกจากในการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งต่าง ๆ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีแทนประชาชนได้อีกด้วยในบางกรณี เช่นฟ้องคดีแทนเด็กเพื่อปฏิเสธความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของชาย หากเด็กได้ร้องขอ<sup>66</sup> หรือฟ้องบุพการีแทนบุตรเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา เมื่อ

<sup>50</sup> มาตรา 100.

<sup>51</sup> มาตรา 106, 133 ประกอบมาตรา 1251 วรรค 2.

<sup>52</sup> มาตรา 117 วรรค 2 ประกอบกับมาตรา 1679 วรรค 2.

<sup>53</sup> มาตรา 134 วรรค 1.

<sup>54</sup> มาตรา 129 วรรค 1 และ 2.

<sup>55</sup> มาตรา 131.

<sup>56</sup> มาตรา 1463.

<sup>57</sup> มาตรา 1496 วรรค 2.

<sup>58</sup> มาตรา 1556 วรรค 1.

<sup>59</sup> มาตรา 1582 วรรค 1.

<sup>60</sup> มาตรา 1582 วรรค 2.

<sup>61</sup> มาตรา 1586 วรรค 1.

<sup>62</sup> มาตรา 1597.

<sup>63</sup> มาตรา 1598/9.

<sup>64</sup> มาตรา 1598/21 วรรค 2, 1598/22 และ 1598/23 วรรค 1.

<sup>65</sup> มาตรา 1598/31 วรรค 2 และ 3.

<sup>66</sup> มาตรา 1545 วรรค 1.

ผู้นั้นหรือญาติสนิทของผู้ยื่นร้องขอ<sup>67</sup> หรือฟ้องคดีแทนบุตรบุญธรรม ในคดีการฟ้องเลิกการรับบุตรบุญธรรม<sup>68</sup> เป็นต้น

### 3. คุ้มครองสิทธิในเรื่องทางมรดก

ในการคุ้มครองสิทธิในเรื่องทางมรดกก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งต่าง ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของคนในสังคม อันได้แก่ สั่งตั้งผู้ปกครอง, ผู้อนุบาล, หรือผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มรดกตกทอดแก่ผู้เยาว์หรือบุคคลวิกลจริต หรือบุคคลผู้ไม่สามารถจะจัดทำกรงานของตนเองได้<sup>69</sup> หรือสั่งตั้งผู้จัดการมรดก<sup>70</sup> เป็นต้น

จากอำนาจหน้าที่อื่นหรือที่เรียกว่าอำนาจหน้าที่ในคดีคุ้มครองสิทธิโดยพนักงานอัยการที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะพบว่ามีลักษณะทำนองเดียวกันกับการดำเนินคดีในต่างประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ที่เรียกว่า คดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ซึ่งลักษณะของการดำเนินคดีด้วยการยื่นคำร้องขอต่อศาลนี้เองที่ทำให้เห็นว่ามี ความคล้ายคลึงกันอยู่มาก ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าเพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ด้วย ซึ่งผลจากการใช้อำนาจของพนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวจะมีความคล้ายคลึงกับในต่างประเทศอย่างไรหรือไม่ จะได้กล่าวในหัวข้อ 4.2 ต่อไป

#### 4.2 ผลจากการให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน

จากการที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ล้วนเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่ได้นำเอาเครื่องมือหนึ่งมาบัญญัติไว้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งก็คือการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนอันมีผลให้กฎหมายสารบัญญัติเหล่านี้มีฐานะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติไปด้วยในขณะเดียวกัน เครื่องมือที่ว่านั้นก็คือ การให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชน ซึ่งผลจากการที่กฎหมายเหล่านี้ได้นำเครื่องมือนี้มาใช้ นั้นว่าเครื่องมือนี้ได้เป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถทำให้กฎหมายนั้น ๆ บรรลุตามเจตนารมณ์ได้ ทั้งนี้เพราะประชาชนย่อมจะได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนเองไม่สามารถคุ้มครองได้เองมากขึ้น อาจแยกพิจารณาถึงผล

<sup>67</sup> มาตรา 1562.

<sup>68</sup> มาตรา 1598/35 วรรค 2.

<sup>69</sup> มาตรา 1610.

<sup>70</sup> มาตรา 1713 วรรค 1.



จากการให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้เป็น 2 กรณี ดังนี้คือ

1. ผลจากการให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินแพ่งในด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

2. ผลจากการให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินแพ่งในด้านอื่น

1. ผลจากการให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินแพ่งในด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ในส่วนของพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายนั้น จากที่ได้กล่าวมาไม่ว่าจะในส่วนของอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการเรียกทรัพย์สินคืนหรือให้ใช้ราคา หรือในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการเรียกร้องค่าเสียหายก็ตาม จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นกรณีที่มีเจตนากรณีในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนผู้ไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ซึ่งพนักงานอัยการก็จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนดังกล่าวด้วยการเข้าดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายเหล่านั้น อาจยกตัวอย่างให้เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นจริงของการดำเนินคดีดังกล่าว ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกฉ้อโกง ซึ่งมีข้อเท็จจริงคือว่า

หลังจากที่พระราชกำหนดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2527 แล้วปรากฏว่านางชม้อย ทิพย์โส ก็ยังคงดำเนินกิจการแซร์น้ำมันของตนอยู่ต่อไป จนถึงเดือนมีนาคม 2528 นางชม้อย ทิพย์โส จึงได้ถูกดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการจับกุม เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2528 รวมทั้งได้จับกุมผู้กระทำความผิดร่วมกับนางชม้อยอีก 7 คน ในวันนี้ได้มีผู้เสียหายแจ้งความร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับนางชม้อย ทิพย์โส จำนวนทั้งสิ้น 16,411 คน และรวมทุนทรัพย์ที่เสียหายทั้งสิ้น 4,554,582,440 บาท (สี่พันห้าร้อยห้าสิบล้านห้าแสนแปดหมื่นสองพันสี่ร้อยสี่สิบบาทถ้วน) ซึ่งกรมอัยการได้แต่งตั้งพนักงานอัยการจำนวน 18 คน เป็นคณะทำงานดำเนินคดีนี้ ซึ่งในที่สุดเมื่อคณะทำงานได้รับสำนวนการสอบสวนก็สามารถตรวจสอบสำนวนและร่างฟ้องได้ครบทุกกระทง ซึ่งนับเป็นจำนวนถึง 27,160 กระทง ได้ภายในเวลาเพียง 10 วัน โดยที่สำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าว มีจำนวนเอกสารนับแสนแผ่น โดยได้บรรยายฟ้องรวมว่า จำเลยได้กระทำการหลอกลวงประชาชนอย่างไร การหลอกลวงของจำเลยทำให้ประชาชนต่างคนต่างหลงเชื่อ ต่างคนต่างมอบทรัพย์สินให้ในเวลาต่างกัน ปรากฏตามรายชื่อผู้เสียหาย จำนวนเงินที่จำเลยได้รับและวันเวลาที่จำเลยได้รับเงินไปในบัญชีท้ายฟ้อง อันเป็นความผิดหลายกระทง ต่างกรรมต่างวาระกัน ซึ่งศาลได้ใช้เวลาสืบพยานเป็นเวลาประมาณ 4 ปี จนกระทั่งวันที่ 27 กรกฎาคม 2532 ศาลอาญาจึงได้พิพากษาว่า จำเลยทั้งแปดมีความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 วรรคแรก 83 รวม 23,519 กระทง ฐาน

ฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 373 วรรคแรก 83 และฐานกู้ยืมเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 2,5,12 รวม 3,641 กระทั่ง เป็นการกระทำอันเป็นกรรมเดียว เป็นความผิดต่อกฎหมาย หลายบาท ให้ลงโทษฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด ตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 ให้เรียงกระบวนโทษทุกกรรมเป็นกระบวนความผิดไปโดยจำ กุกจำเลยทั้งแปด ฐานฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 วรรคแรก กระทั่งละ 5 ปี รวม 3,641 กระทั่ง จำคุกคนละ 117,595 ปี ฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4,5,12 กระทั่งละ 10 ปี รวม 3,641 กระทั่ง จำคุกคนละ 36,410 ปี รวมจำคุกคนละ 154,005 ปี แต่เมื่อรวมโทษทุกกระบวนความผิดแล้ว คงจำคุกทั้งสิ้นคนละ 20 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 (2) ปี ที่แก้ไขแล้ว โดยให้จำเลยทั้งแปดร่วมกันคืนเงินที่ฉ้อโกง รวมจำนวน 4,043,997,795 บาท แก่ผู้เสียหายแต่ละคนตามบัญชีท้ายฟ้อง และร่วมกันคืนเงินกู้ยืมที่ เป็นการฉ้อโกงประชาชน รวมจำนวน 510,584,645 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แก่ผู้เสียหายแต่ละคนนับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะคืนเงินเสร็จ ซึ่งคดีดังกล่าว นี้ได้ถึงที่สุดโดยที่ไม่มีการอุทธรณ์

ซึ่งผลจากการดำเนินคดีแพ่งโดยพนักงานอัยการดังกล่าว อาจสรุปถึงผลดีต่อ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายที่สำคัญได้ 4 ประการ กล่าวคือ

- (1) ผลดีในด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน
- (2) ผลดีในด้านศักยภาพการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐาน
- (3) ผลดีในด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
- (4) ผลดีในด้านการสะดวกในการดำเนินคดี

#### (1) ผลดีในด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน

ในการดำเนินคดีของเอกชน ตามปกตินั้นผู้เสียหายย่อมมีหน้าที่ในการรวบรวม แสวงหาให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ในการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งเอกชนย่อมไม่มี อำนาจพิเศษใด ๆ ในการที่จะได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ทำให้การ ดำเนินคดีย่อมไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ในทางตรงกันข้ามเมื่อพนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนิน คดีแพ่งไม่ว่าจะในด้านการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกฉ้อโกง การคุ้มครอง ประโยชน์ประชาชนในด้านการประกันภัย หรือการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการซื้อ ขายหลักทรัพย์ก็ตาม พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีอำนาจพิเศษกว่าที่ เอกชนมี ซึ่งทำให้พนักงานอัยการสามารถได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อใช้ในการฟ้องร้อง ดำเนินคดี อำนาจนั้นก็คืออำนาจในการออกหมายเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำตามพระราช บัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 13 ได้ และนอกจากนั้นพนักงานอัยการยังสามารถ

ที่จะใช้อำนาจในฐานะที่เป็นข้าราชการในการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกัน ในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานต่าง ๆ อีกด้วย จากกรณีเหล่านี้จึงกล่าวได้ว่าการให้พนักงาน อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนในกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นว่าได้ ผลดีต่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในด้านการรวบรวมพยานหลักฐาน

### (2) ผลดีในด้านศักยภาพการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐาน

กรณีนี้ก็เช่นเดียวกับข้อแรก กล่าวคือ การดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนโดย พนักงานอัยการนั้น เนื่องจากพนักงานอัยการเป็นหน่วยงานภาครัฐ จึงมีสถานะที่ไม่เท่าเทียม กับเอกชน และย่อมที่จะสามารถใช้อำนาจรัฐในการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานที่รวบรวมมาได้ เช่นการที่พนักงานอัยการจะเรียกพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำบุคคลดังกล่าวจะต้องให้ ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานที่เป็นจริงเพราะหากเป็นเท็จ ผู้นั้นจะมีความผิดฐานแจ้งความ เท็จตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 ได้ เพราะถือเป็นการกระทำความผิดต่อพนักงาน อัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐในการรักษาภาวะเบียบตามที่รัฐได้กำหนด ดังนั้น พยาน หลักฐานที่พนักงานอัยการรวบรวมมาได้จึงมีโอกาสที่จะความถูกต้องแท้จริงสูงกว่าพยานที่ บุคคลทั่วไปได้มา ในขณะที่การดำเนินคดีของเอกชนปกติย่อมไม่พบว่ามีศักยภาพดังกล่าวเลย แม้แต่น้อย และจึงกล่าวได้ว่าการให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งแทน ประชาชนในกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้นได้เกิดผลดีต่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในด้านการควบคุมความถูกต้องแท้จริงของพยานหลักฐาน

### (3) ผลดีในด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

จากที่ปกติประชาชนผู้เสียหายจะต้องเสียเงินในการว่าจ้างทนายความเพื่อ ดำเนินคดี เมื่อมีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว พนักงานอัยการก็จะ ดำเนินคดีแทนให้โดยประชาชนผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้วตาม กฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการยังต่างได้บัญญัติให้มีการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมใน การดำเนินคดีอีกด้วย จึงถือเป็นผลดีต่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายอย่างยิ่ง

### (4) ผลดีในด้านการสะดวกในการดำเนินคดี

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายในการเรียก ร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเห็นว่าปรากฏในลักษณะของการดำเนินคดีแพ่งที่ เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา และด้วยเหตุนี้ จะพบว่าการดำเนินคดีแพ่งหรือการเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนในทางแพ่งนี้ พนักงานอัยการจะสามารถเรียกร้องไปพร้อมกับในคดีอาญาได้เลย เป็น การสะดวก รวดเร็ว ซึ่งผลของคดีอาญาหรือข้อเท็จจริงในคดีอาญาก็จะมีผลถึงคดีแพ่งอีกด้วย ซึ่งก็หมายถึงผลของคดีจะเกิดโดยรวดเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาดำเนินคดีแพ่งเป็นเวลานานเหมือน

คดีแพ่งทั่วไปหากเอกชนทำการเรียกร้องเอง นอกจากนี้แล้วในการดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย โดยพนักงานอัยการ จะพบว่าส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมาก ในการดำเนินคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากนี้ พนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีให้ไปพร้อมกัน ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และยังทำให้เกิดการรวมตัวของผู้เสียหายจำนวนมากเหล่านั้นโดยมีพนักงานอัยการเป็นตัวแทน อันมีผลถึงการก่อให้เกิดอำนาจต่อรองของผู้เสียหายขึ้นต่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายซึ่งเป็นจำเลยอีกด้วย และย่อมที่จะส่งผลดีต่อการเรียกร้องได้ในที่สุดด้วย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนโดยการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีลักษณะสำคัญคือ ตามกฎหมายต่าง ๆ จะใช้กลไกอยู่ 2 ลักษณะในการที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีดังกล่าวแทนประชาชนผู้เสียหาย กล่าวคือ

- (1) การดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องคดีอาญา และ
- (2) การดำเนินคดีแพ่ง

#### (1) การดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องคดีอาญา

กลไกในการให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนประชาชนผู้เสียหายประการนี้ ได้กล่าวมาแล้วว่าจะปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 43, พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 9, พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 มาตรา 115, พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 มาตรา 109 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 48 กล่าวคือ ตามกฎหมายนั้น ๆ จะมีการบัญญัติฐานความผิดทางอาญาเอาไว้ซึ่งพนักงานอัยการย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาดังกล่าวอยู่แล้ว และกฎหมายนั้นก็จึงได้กำหนดให้พนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ในคดีอาญาดังกล่าวเมื่อยื่นฟ้องคดีอาญาแล้ว ก็ให้มีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหายไปด้วย ทั้งนี้เพราะคดีแพ่งนั้นเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องคดีอาญา การดำเนินคดีของพนักงานอัยการทั้งทางแพ่งและทางอาญาย่อมเป็นไปด้วยพื้นฐานข้อเท็จจริงเดียวกัน จึงเป็นการสะดวกที่จะให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งด้วยกลไกนี้ เพราะพนักงานอัยการเพียงมีคำขอในส่วนแพ่งมาทำฟ้องคดีอาญาเท่านั้น กลไกนี้จึงปรากฏในกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

อย่างไรก็ตาม กลไกนี้ก็มีข้อจำกัดอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากว่ากลไกนี้ได้ถือเอาการดำเนินคดีอาญาเป็นเงื่อนไขหลักของการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง ดังนั้นหากกฎหมายใดไม่มีการกล่าวถึงความผิดทางอาญาไว้ หรือการกระทำความผิดทางอาญาตามกฎหมายนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางแพ่งขึ้นด้วย ก็เป็นความผิดทางอาญาที่

ไม่ก่อให้เกิดความรับผิดทางแพ่งขึ้น เช่น ความผิดอันเนื่องจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภัยอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษ<sup>71</sup> ผู้กระทำความผิดทางอาญานี้ก็ไม่มี ความรับผิดทางแพ่งเกิดขึ้นจากการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดในทางอาญาแต่อย่างใด กรณีของกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ก็ย่อมที่จะบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยกลไกของการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาไม่ได้ เพราะคดีแพ่งที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับคดีอาญาด้วย ความผิดทางอาญาในลักษณะที่ไม่มี ความรับผิดทางแพ่งเกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่เอกชนไม่ใช่ผู้เสียหาย กล่าวคือเป็นความผิดต่อรัฐ ซึ่งถือว่ารัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย<sup>72</sup> ยกตัวอย่างในกรณีของความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมฐานหนึ่งคือ การก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนด<sup>73</sup> อันถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่า การกระทำที่เป็นการก่อให้เกิดมลพิษในเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่กำหนด ให้มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น หากได้ก่อให้เกิดความรับผิดทางแพ่งแก่ผู้กระทำแต่อย่างใดไม่ และแม้ผู้กระทำจะก่อให้เกิดมลพิษอันมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมร้ายแรงมากมายเพียงใดก็ตาม ผู้นั้นก็ยังไม่มีความรับผิดทางแพ่งเกิดขึ้นจากการที่ได้กระทำความผิดดังกล่าว ทั้งนี้เพราะความรับผิดทางแพ่งหรือหนี้จะเกิดขึ้นได้ หากใช้เกิดจากหลักเกณฑ์การกระทำในฐานะนี้ไม่ กล่าวโดยสรุปคือการกระทำที่จะสามารถดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาได้นั้นต้องเป็นการกระทำที่ได้ก่อให้เกิดความรับผิดในทางแพ่งหรือหนี้ขึ้นแก่ผู้กระทำความผิดทางอาญานั้น โดยอาศัยกฎเกณฑ์ความรับผิดในสาระสำคัญเดียวกัน<sup>74</sup> และกล่าวได้ว่าการกระทำอันเป็นความผิดฐานนี้ไม่อาจจะเป็นการกระทำที่จะถูกดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาได้

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 98.

<sup>72</sup> มนตรี จิตร์วิวัฒน์, "วิชากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 ครั้งที่ 10," ใน รวมคำบรรยาย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 49 ปีการศึกษา 2539 ภาคสอง เล่มที่ 14 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยามพริ้นติ้งกรุ๊ปจำกัด, 2540), หน้า 251-255.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 99.

<sup>74</sup> อนึ่ง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 128.

เพราะการกระทำความผิดในกรณีนี้จะไม่ได้อำนาจให้เกิดความรับผิดชอบในทางแพ่งหรือหนี้แก่ผู้กระทำความผิดทางอาญานั้น โดยอาศัยกฎหมายเกณฑ์ความรับผิดชอบในสาระสำคัญเดียวกันแต่อย่างใด

นอกจากกลไกนี้จะมีข้อจำกัดดังกล่าวแล้ว ยังพบว่าข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของคดีอาญา โดยจะยึดเอาคดีอาญาเป็นคดีหลัก หากคดีอาญาระงับลงไปแล้ว คำขอส่วนแพ่งก็ย่อมที่จะระงับตามไปด้วย จากกรณีนี้จึงพบข้อจำกัดที่สำคัญคือ หากจำเลยถูกพนักงานอัยการฟ้องดำเนินคดีอาญาและคดีอาญาได้ระงับลงด้วยประการใด ๆ ก็ตาม อำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหายก็จะระงับลงไปด้วย ประชาชนผู้เสียหายก็ต้องทำการเรียกร้องจากจำเลยโดยการดำเนินคดีด้วยตนเอง อันเป็นการสร้างความยากลำบาก และเป็นภาระแก่ผู้เสียหายในการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเวลาโดยไม่จำเป็น ยกตัวอย่างเช่น จากคดีการฉ้อโกงประชาชนโดยจำเลยคือนางชม้อยนั้น หากว่าในการดำเนินคดีอาญากับนางชม้อย ต่อมานางชม้อยได้เสียชีวิตลงในระหว่างที่การพิจารณาคดียังไม่เสร็จสิ้น ความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ประชาชนผู้เสียหายจำนวนมากจะต้องไปทำการฟ้องดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเองย่อมเกิดขึ้น เพราะอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งแทนประชาชนผู้เสียหายได้หมดลงไปไปตามอำนาจในคดีอาญาด้วย ซึ่งหากว่าอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งไม่หมดลงไป พนักงานอัยการก็คงจะสามารถดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนเอาจากทายาทของนางชม้อยให้แก่ประชาชนผู้เสียหายได้อันเป็นการสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และคุ้มครองประโยชน์ประชาชนได้มากยิ่งขึ้นด้วย

จากข้อจำกัดและข้อเสียของกลไกการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่กล่าวมานี้ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาประกอบด้วย หากว่าจะได้มีการนำกลไกการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญานี้ไปปรับใช้ในกฎหมายใดเพื่อที่จะให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย

## (2) การดำเนินคดีแพ่ง

กลไกในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนประเภทนี้ จะปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 คือ กฎหมายนี้จะไม่อาศัยการดำเนินคดีอาญาเป็นกลไกในการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้น ๆ จะถูกดำเนินการไปตามปกติโดยไม่มี การดำเนินคดีแพ่งมาเกี่ยวข้อง การดำเนินคดีอาญาก็จะไม่มีคำขอในทางแพ่งติดมาท้ายฟ้องคดีอาญาแต่อย่างใด กล่าวคือกฎหมายประเภทนี้จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งไว้โดยตรงอย่างชัดเจน ซึ่งย่อมที่จะเป็นการสะดวกและง่ายที่

จะบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ได้หากกฎหมายนั้นประสงค์ที่จะใช้มาตรการหรือเครื่องมือนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุตามเจตนารมณ์ได้

การกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งโดยกลไกนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการร้องขอหรือฟ้องคดีคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เช่นเดียวกันว่า ให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งโดยการฟ้องหรือร้องขอ แล้วแต่กรณี โดยที่ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการจะดำเนินคดีแพ่งนั้น ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ การดำเนินคดีแพ่งดังกล่าวจึงดูเสมือนว่าคล้ายคลึงกัน หากแต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้ว จะพบว่าลักษณะของการดำเนินแพ่งของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการจะมีความแตกต่างกันอยู่พอสมควร ทั้งนี้เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กฎหมายจะให้อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งแก่พนักงานอัยการดำเนินการในฐานะที่เป็น“พนักงานอัยการ”เอง แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น กฎหมายแม้จะได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการ แต่ก็เป็นการให้อำนาจในลักษณะที่ให้เป็นที่“เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค”เพื่อดำเนินการในฐานะของเจ้าหน้าที่พิเศษตามกฎหมาย หากใช่เป็นการให้อำนาจดำเนินการในฐานะที่เป็นพนักงานอัยการเองไม่ ความแตกต่างก็คือ ในการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น พนักงานอัยการจะถือเป็นเพียงผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินคดีแพ่งเท่านั้น อำนาจหน้าที่ในฐานะของพนักงานอัยการจะไม่สามารถนำมาใช้กับการดำเนินคดีแพ่งนี้ได้ เพราะถือว่าการดำเนินคดีแพ่งนี้ไม่ใช่การดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการ แต่เป็นการดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่พิเศษ โดยเอาตัวพนักงานอัยการเท่านั้นมาดำเนินการ เช่น เมื่อมีการยื่นคำฟ้อง ในช่องโจทก์ ก็จะใช้ชื่อโจทก์ว่า “เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค โดยพนักงานอัยการ.....โจทก์”<sup>75</sup> กรณีจะต่างกับการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือที่เรียกว่าคดีคุ้มครองสิทธิ ซึ่งพนักงานอัยการจะถือเป็นตัวความเอง<sup>76</sup> เมื่อมีการยื่นคำร้องขอหรือคำฟ้อง ในช่องผู้ร้องหรือโจทก์ ก็จะใช้ชื่อว่า “พนักงานอัยการ.....ผู้ร้อง”<sup>77</sup> หรือ “พนักงานอัยการ.....โจทก์”<sup>78</sup> จาก

<sup>75</sup> สัมภาษณ์ กุลพล พลวัน, อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต 1, 16 กรกฎาคม 2540.

<sup>76</sup> สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายประชาชน สำนักงานอัยการสูงสุด, คู่มือการดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 5.

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>78</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

ความแตกต่างด้านฐานะในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งกรณีทั้งสองจึงมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ พนักงานอัยการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคจะไม่มีอำนาจในฐานะของพนักงานอัยการ ที่เห็นได้ชัดเจนนก็คืออำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลมาให้การตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 13 พนักงานอัยการเมื่ออยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคแล้ว ในการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39 ก็จะใช้อำนาจมาตรานี้ไม่ได้อีกต่อไป ในขณะที่ในการดำเนินคดีคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น พนักงานอัยการสามารถใช้อำนาจตามมาตรานี้ได้<sup>79</sup> การดำเนินคดีตามกฎหมายทั้งสองจึงมีความแตกต่างกันอยู่ในลักษณะนี้อันเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาเช่นกัน หากจะได้มีการกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหายไว้ในกฎหมายใดก็ตามที่ประสงค์จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๗ บรรลุเจตนารมณ์ต่อไป

## 2. ผลจากการให้พนักงานอัยการเข้าดำเนินแพ่งในด้านอื่น

ในส่วนที่พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการร้องขอหรือการฟ้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น จะเห็นว่าพนักงานอัยการจะเปรียบเสมือนตัวแทนของสังคม ในการทำหน้าที่สอดส่องดูแลผลประโยชน์ของคนในสังคม<sup>80</sup> เพื่อคุ้มครองให้สวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือกิจการของประชาชนไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือเสียหาย ไม่ว่าจะจากการมีความสามารถบกพร่อง หรือจากการที่ไม่อยู่ของบุคคล หรือจากการขัดข้องหรือผิดพลาดของการดำเนินกิจการ หรือจากการกระทำหรือกิจการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อศีลธรรมอันดีหรือเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือจากการที่ถูกกฎหมายจำกัดอำนาจไว้ หรือจากการเปลี่ยนผู้ดูแลเลี้ยงดู หรือจากการที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ตายก็ตาม และในการคุ้มครองประโยชน์ประชาชนของพนักงานอัยการกรณีนี้ พนักงานอัยการจะทำหน้าที่โดยการร้องขอเป็นส่วนใหญ่ จะมีในลักษณะการฟ้องในบางกรณีเท่านั้น เช่น ในมาตรา 1545, 1562, 1598/35

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในด้านอื่นหรือด้านของคดีคุ้มครองสิทธินี้ จะพบว่าผลจากการให้อำนาจดังกล่าวแก่พนักงานอัยการ จะมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกับผลของการใช้อำนาจของพนักงานอัยการผู้ปุ่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชน ที่

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

<sup>80</sup> รัชนิกร โชติชัยสถิตย์, "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนโดยอัยการ: วิเคราะห์ตามแนวทางสังคมสงเคราะห์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 144.



เกี่ยวกับสถานะของบุคคล กล่าวคือ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นจะบัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการไว้ ในลักษณะที่จะมีความครอบคลุม กล่าวคือหากบุคคลตามที่บัญญัติให้มีอำนาจในการร้องขอตามมาตรา นั้น ไม่ดำเนินการร้องขอ พนักงานอัยการก็อาจร้องขอได้ ยกตัวอย่างเช่นในมาตรา 1713 ผู้ที่มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ตั้งผู้จัดการมรดกได้นั้นมีทั้งทายาท ผู้มีส่วนได้เสีย และพนักงานอัยการ เช่นนี้เป็นต้น ลักษณะจึงเป็นเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นที่มักจะบัญญัติให้ผู้ที่มีสิทธิร้องขอในกรณีต่าง ๆ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียและพนักงานอัยการ ซึ่งผลจึงเป็นเช่นเดียวกันคือ การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในกรณีดังกล่าวนี้ นับได้ว่าก่อให้เกิดผลดีต่อสังคม เพราะพนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของสังคมคอยสอดส่องดูแลคนในสังคมให้ได้รับความคุ้มครองประโยชน์ ซึ่งหากมีกรณีใดคนในสังคมต้องเกิดข้อขัดข้อง และไม่มีผู้ใดสามารถดำเนินการประการใดแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำการร้องขอหรือฟ้องให้แทน แล้วแต่กรณี เช่น ตามมาตรา 1545 หรือมาตรา 1562 ซึ่งหากไม่มีการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเช่นนี้แล้ว บุคคลในกรณีดังกล่าวจำนวนมากย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคลนั้น ๆ เอง รวมถึงต่อสังคมโดยรวมรวมอีกด้วยอย่างแน่นอน

จากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการไทยในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนนี้ จะพบว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งที่เรียกว่าคดีคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่มีความสำคัญมากเท่าใดนักเมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งในด้านการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย ทั้งนี้ก็เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนนี้นั้น พนักงานอัยการจะทำหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดก่อความเสียหายในด้านต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันนี้ความเสียหายจากการกระทำละเมิดในอีกหลาย ๆ ลักษณะได้มีเพิ่มมากขึ้น การกระทำละเมิดก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมก็เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ชัดและมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณา ซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะของการก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นสิ่งที่ในต่างประเทศได้สังเกตเห็นแล้วว่ามีมีความสำคัญต่อประชาชนส่วนรวมในสังคมที่จะต้องให้รัฐหรือตัวแทนของรัฐเข้าดูแลคุ้มครอง หากแต่ในประเทศไทยนั้นยังไม่มี การให้ความสนใจในเรื่องสิ่งแวดล้อมว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ที่หากเกิดความเสียหายขึ้นแล้วจะเป็นความเสียหายที่รุนแรงและกระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์วิทยาของมนุษย์ จึงยังไม่มี การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการที่จะดำเนินคดีเพื่อทำการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทนประชาชนผู้เสียหายในกรณีความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมหรือจากเหตุผลพิเศษเช่นอย่างกรณีในด้านการคุ้มครอง

ครองประโยชน์ประชาชนจากการถูกขู่โง่ การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการประกัน  
ภัย การคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในด้านการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมถึงการคุ้มครอง  
ประโยชน์ประชาชนผู้บริโภค ทั้ง ๆ ที่ลักษณะของการก่อความเสียหายในกรณีเหล่านี้ก็ไม่มี  
ความแตกต่างกันเท่าใดนัก และนอกจากนั้นยังมีความคล้ายคลึงกันในอีกหลาย ๆ ด้านอีกด้วย  
อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น พบว่าจะ  
ปรากฏในลักษณะของการใช้มาตรการทางอาญาโดยการดำเนินคดีที่มีโทษในทางอาญาตาม  
กฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ที่มักจะเป็นความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้า  
หน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ และนอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิ่ง  
แวดล้อมก็จะปรากฏในการใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐเท่า  
นั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยการใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อที่จะเรียกร้อง  
ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนนั้น พบว่าในปัจจุบันพนักงานอัยการยังไม่มีอำนาจหน้าที่ใน  
กรณีดังกล่าว การที่จะกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแทน  
เอกชนผู้เสียหายในคดีมลพิษ จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและย่อมที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครอง  
ประโยชน์ประชาชนผู้เสียหายจากการทำลายสภาพแวดล้อมอีกด้วย ซึ่งจะได้วิเคราะห์  
ศึกษากันต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย