

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานอัยการสูงสุดมีภารกิจในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็น “ทนายแผ่นดิน” มีบทบาทสำคัญในคดีรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ<sup>1</sup> องค์การอัยการยังมีส่วนร่วมกับการบวนการยุติธรรมอื่นที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่สังคมหรือประชาชนและประโยชน์สาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 2 องค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้องค์การอัยการเป็นองค์การอื่นตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 255 วรรคห้า<sup>2</sup> บัญญัติให้องค์การอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้บทบาทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานอัยการสูงสุดที่ใช้บังคับอยู่ไม่สอดคล้องกับบทบาทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้เสนอร่างแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ต่อคณะรัฐมนตรีรวม 6 ฉบับ แต่ฉบับที่มีความสำคัญเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการ

---

<sup>1</sup> ประโยชน์สาธารณะ หมายถึง การดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมไม่ใช่ตอบสนองความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นความต้องการของบุคคลแต่ละคนที่ตรงกันและมีจำนวนมากจนเป็นคนหมู่มากหรือเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมจนความต้องการนั้นถูกยกระดับให้เป็นประโยชน์สาธารณะ อาจกล่าวได้ว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุกคนไม่ใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง. อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย. (2536). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 29-30.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 255 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

สูงสุดและพนักงานอัยการ คือ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553<sup>3</sup> ซึ่งหลังจากที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้แล้วก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดและของพนักงานอัยการ แต่อำนาจหน้าที่อันสำคัญของสำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการยังมีอยู่เช่นเดิม

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่อื่นที่พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553<sup>4</sup> ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการ เช่น การดำเนินการตามความเห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา ในกรณี มิให้เรียกค่าฤชาธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ (มาตรา 14 (7)) การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ (มาตรา 14 (10)) และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด (มาตรา 14 (11)) ส่วนมาตรา 23 บัญญัติว่า สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกแก่พนักงานอัยการแล้ว โดยมีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินการให้ (มาตรา 23 (4)) การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาสผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน (มาตรา 23 (7)) และการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด (มาตรา 23 (9))

เมื่อพิจารณาจาก พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 และมาตรา 23 แล้ว เห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกิดขึ้นใหม่จากบทบัญญัติดังกล่าว คือ อำนาจในการบังคับคดี ไม่ว่าจะเป็นการบังคับคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีอาญาโดยเฉพาะในส่วนการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา หรือ การบังคับคดียาเสพติดในคดีอาญา และงานอื่น

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม โดยมาตรา 255 วรรคห้า ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติจึงจำเป็นต้องกำหนดให้องค์กรอัยการและสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานธุรการขององค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว สมควรปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้เป็นปัจจุบัน จึงมีการตราพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ขึ้น.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.

อันเกี่ยวกับการบังคับที่พึงปรารถนาในการบังคับคดีทั้งในคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีอาญา โดยเฉพาะในส่วน การยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษา หรือ การบังคับนายประกันในคดีอาญา ยังไม่บรรลุผล เท่าที่ควร เนื่องจากการตรวจสอบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือคำสั่ง หรือจำเลย ที่ต้องโทษปรับ หรือนายประกัน เป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะไม่มีเครื่องมือและกลไกที่ เพียงพอ ที่จะสามารถตรวจสอบทรัพย์สินได้โดยง่าย จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถแจ้งให้เจ้าพนักงาน บังคับคดีดำเนินการบังคับคดียึดอายัดทรัพย์สิน เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้ ในการติดตามสืบหาหลักทรัพย์และทรัพย์สินของลูกหนี้ พนักงานอัยการ ไม่มีบทบาทในการ ดำเนินการการบังคับคดีดังกล่าวทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับคดีนำเงินเข้ารัฐ ได้เท่าที่ควร

สำหรับในคดีอาญาพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็น โจทก์ฟ้องผู้กระทำความผิดเพื่อนำคดี ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด เมื่อศาลพิพากษาลงโทษปรับจำเลย หากจำเลย ไม่ได้เป็นนิติบุคคลบางครั้งศาลมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับหรือยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ ในกรณี ที่จำเลยเป็นนิติบุคคลศาลไม่สามารถมีคำสั่งให้กักขังแทนค่าปรับได้ คงสั่งเพียงให้ยึดทรัพย์สิน ใช้ค่าปรับเท่านั้น ดังนั้นการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา จึงไม่มีเครื่องมือและกลไกที่ดี ในการตรวจสอบทรัพย์สินของจำเลย จึงทำให้การบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ไม่สัมฤทธิ์ผล ปัจจุบันคดีอาญาหรือคดีตามพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาที่ศาลได้มีคำพิพากษา ให้จำเลยชำระค่าปรับมีจำนวนมากที่ไม่สามารถยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา เช่น คดีละเมิดลิขสิทธิ์หรือทรัพย์สินทางปัญญาที่มีค่าปรับค่อนข้างสูง เมื่อรัฐไม่สามารถยึดทรัพย์สิน ใช้ค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญาได้จึงทำให้รัฐไม่สามารถนำค่าปรับดังกล่าวมาไปใช้ในภาครัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ คดีอาญาบางประเภทศาลสั่งให้จำเลยใช้ค่าปรับค่อนข้างสูงเพื่อให้จำเลย เช็ดหลาบไม่นำทรัพย์สินไปใช้ในการกระทำความผิดซ้ำอีกหรือเป็นการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพราะคดีอาญาหรือคดีที่มีโทษทางอาญาบางประเภทอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นของประเทศได้เช่นกัน เช่น คดีละเมิดลิขสิทธิ์หรือทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มีการ เพิ่มอำนาจในส่วนนี้ เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ แต่ทางสำนักงานอัยการสูงสุด ยังไม่มี แนวทางและขั้นตอนที่ชัดเจนว่าอำนาจและหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับการบังคับคดีนี้จะดำเนินการ ไป ในแนวทางใด แม้ในปัจจุบันจะได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการบังคับคดี พ.ศ. 2555<sup>1</sup> มาใช้เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ ประกอบกับบุคลากร

<sup>1</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2555.

ผู้ประกอบหน้าที่ดังกล่าวอาจยังไม่เข้าใจอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการบังคับคดีดังกล่าวเท่าที่ควร จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรศึกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาอันเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ขาดความชัดเจน
- 2) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการบังคับคดี
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติที่ไม่ระบุแนวทางการบังคับคดีอย่างชัดเจน
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งผลและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

อนึ่งในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็มีบทบัญญัติของกฎหมาย ในเรื่องเกี่ยวกับองค์กรอัยการและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่นำศึกษา

การกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดเป็นนโยบายทางอาญา มุ่งเน้นการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโทษปรับเป็นโทษที่บังคับเข้ากับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในส่วนการดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับในคดีอาญาตามคำพิพากษา เนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ยังไม่มี ความชัดเจน แม้ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2555 มาใช้บังคับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ แต่ระเบียบดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ในองค์กรอัยการ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบัญญัติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับคดีอาญาตามคำพิพากษาในคดีอาญา
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่พนักงานอัยการนำมาใช้ในการดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับคดีอาญาตามคำพิพากษาในคดีอาญา
3. เพื่อศึกษาอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในการดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามที่ได้เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา พร้อมเสนอแนวทางแก้ไข

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สำนักงานอัยการสูงสุดและพนักงานอัยการมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนและสังคม รวมทั้งต้องรักษาประโยชน์ของรัฐและประโยชน์สาธารณะ กฎหมายเป็นระเบียบของสังคมที่รัฐได้บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้กับประชาชนโดยกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกัน โดยมีสภาพบังคับผ่านกระบวนการวิธีพิจารณาทางศาล ให้มีการลงโทษการชำระหนี้ การชดใช้ค่าเสียหายหรือให้กระทำการ งดเว้นการกระทำการ ให้ส่งมอบทรัพย์สิน หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจะต้องถูกบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งเรียกว่า การบังคับคดี ซึ่งการบังคับคดีจึงมีความสำคัญเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยอำนาจการบังคับคดีตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (7) ประกอบมาตรา 23 ถือเป็นเรื่องใหม่ไม่เคยปรากฏอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในลักษณะนี้มาก่อน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่ได้กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน หรือวิธีการในการบังคับคดีไว้

แม้ปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานการบังคับคดีขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของการบังคับคดีโดยเฉพาะและได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2555 มาใช้บังคับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ แต่ระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดขั้นตอนการบังคับคดี ในการตรวจสอบทรัพย์สิน การยึด การอายัด การเก็บรักษาทรัพย์ การขายทอดตลาด และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับการบังคับคดีไว้อย่างชัดเจน ในการบังคับคดีของพนักงานอัยการยังพบว่ามีปัญหาในขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมาย จึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบที่มีอยู่ให้ชัดเจนและครอบคลุม เพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและสำนักงานการบังคับคดีในการดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

งานสารนิพนธ์นี้มุ่งหมายที่จะวิเคราะห์พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (7) ประกอบมาตรา 23 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2555 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับ

ตามคำพิพากษาในคดีอาญา ปัญหาที่เกิดจากข้อกฎหมาย ขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติที่ยังไม่ชัดเจน และปัญหาด้านบุคลากรซึ่งอาจยังไม่มี ความเข้าใจในเรื่องอำนาจ และหน้าที่อันเกี่ยวข้องในเรื่องนี้

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแบบค้นคว้าและศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย หนังสือ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดี พ.ศ. 2555 เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอผลที่ได้จากการศึกษา

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบบทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ที่เกี่ยวกับการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา
2. ทำให้ทราบแนวคิดและหลักกฎหมายที่พนักงานอัยการนำมาใช้ในการดำเนินการตาม ที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา
3. ทำให้ทราบถึงอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินการตาม ที่เห็นสมควร เกี่ยวกับการบังคับโทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตาม ที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับ โทษปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา พร้อมเสนอแนวทางแก้ไข