

การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร



ดณัย เหลืองแก่นคูณ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2555

**CRIMINAL PROSECUTION BY BANGKOK METROPOLITAN  
ADMINISTRATION**



**DANAI LUANGKAENKON**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2012**

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณา  
สละเวลาอันมีค่าคอยให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ อย่างใกล้ชิด จนทำให้ผู้เขียนสามารถ  
เรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นผลสำเร็จได้

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.กมลิต ณ นคร อาจารย์ ดร.สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์วัฒน์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท และรองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์ ที่สละเวลา  
เป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่สำคัญในการจัดทำ จนทำให้  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ด้วยกำลังใจสนับสนุนจากบิดา มารดา และทุกคน  
ในครอบครัว ที่คอยให้ความช่วยเหลือจนผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้สำเร็จ  
ตามความมุ่งหมาย

ณ ที่นี้ ขอขอบคุณเพื่อนๆ ที่กรุณาให้ข้อมูลและความเห็นและแนวคิดทางกฎหมาย  
จนทำให้ผู้เขียนมีแนวคิดเพิ่มเติมมากขึ้น

ณชัย เหลืองแก่นคุณ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
2. การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน .....	8
2.1 ระบบและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา.....	8
2.1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา.....	8
2.1.2 แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา.....	10
2.1.3 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญา ตามดุลพินิจ .....	13
2.1.4 ระบบและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย .....	14
2.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาและ โครงสร้างการดำเนินคดีอาญา.....	15
2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา.....	15
2.2.2 โครงสร้างการดำเนินคดีอาญา .....	16
2.3 บุคคลผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน .....	17
2.3.1 ผู้ถูกกล่าวหา.....	17
2.3.2 ผู้เสียหาย.....	19
2.3.3 ผู้มีอำนาจหน้าที่และเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา.....	20
2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับพนักงานอัยการในการ ใช้อำนาจดำเนินคดี.....	22

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน.....	25
2.4.1 การสอบสวนคดีอาญา .....	26
2.4.1.1 การสอบสวน .....	29
2.4.1.2 การสอบสวนความผิดอันยอมความได้ .....	30
2.4.2 เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวน .....	31
2.4.2.1 อำนาจพนักงานสอบสวน .....	31
2.4.2.2 เขตอำนาจพนักงานสอบสวน .....	33
2.4.2.3 พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ .....	33
2.5 การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย .....	36
2.5.1 การแบ่งแยกประเภทความผิดอาญา .....	36
2.5.2 ลักษณะความผิดเล็กน้อยที่แตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป .....	41
2.5.3 การจัดการความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทย.....	43
2.5.3.1 การเปรียบเทียบคดีความผิดเล็กน้อย.....	44
2.5.3.2 การใช้วิธีพิจารณาความอาญาพิเศษที่มีความรวดเร็ว.....	47
2.5.3.3 การจัดการคดีอากรที่มีโทษทางอาญาของไทย.....	50
3. การบังคับการตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร .....	61
3.1 การบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร .....	62
3.1.1 ความหมาย และขอบเขตของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.....	62
3.1.2 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา .....	64
3.1.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 .....	67
3.1.4 อำนาจหน้าที่ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 .....	71
3.1.5 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น .....	72
3.1.5.1 อำนาจการดำเนินคดีภาษีโรงเรือนและที่ดิน .....	73
3.1.5.2 อำนาจการดำเนินคดีภาษีบำรุงท้องที่ .....	78

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.5.3	อำนาจการดำเนินคดีภาษีป้าย..... 83
3.1.5.4	สรุปอำนาจการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น..... 87
3.1.6	มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ..... 89
3.1.6.1	มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ..... 89
3.1.6.2	ผลอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย..... 95
3.2	เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายศุลกากร..... 96
3.2.1	การสืบสวน ..... 97
3.2.2	การสอบสวน ..... 103
3.2.3	การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงาน ..... 103
3.2.4	การฟ้องคดี..... 105
3.3	อำนาจการดำเนินคดีอาญาของคดีภาษีในต่างประเทศ ..... 106
3.3.1	ประเทศอังกฤษ ..... 106
3.3.2	ประเทศเยอรมนี..... 109
3.3.3	ประเทศฝรั่งเศส ..... 111
4.	วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับอำนาจดำเนินคดีอาญาของ พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร..... 114
4.1	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528..... 114
4.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี ..... 118
4.1.2	การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่..... 119
4.2	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ... 121
4.2.1	การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ..... 123
4.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี..... 124
4.2.2.1	การเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน..... 125

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2.2.2 การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่.....	126
4.2.2.3 การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีป้าย .....	127
4.3 แนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร.....	129
4.3.1 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ .....	129
4.3.2 การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานสอบสวน .....	130
4.3.3 การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจเปรียบเทียบ ระดับคดีหรือสั่งยุติคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น .....	133
4.3.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร .....	135
4.3.5 การบัญญัติให้ความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้เป็นความผิดต่อ กฎระเบียบของสังคม.....	135
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	138
5.1 บทสรุป.....	138
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	141
บรรณานุกรม .....	144
ภาคผนวก .....	152
ประวัติผู้เขียน .....	172

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	คนัย เหลืองแก่นคูณ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา แต่ในทางปฏิบัติแล้วความผิดอาญาส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจะยังคงมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา โดยในส่วนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้ง มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายความว่าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา อำนาจจับกุมบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ฯลฯ กับมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารเมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ ยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจเปรียบเทียบและสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้

การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายภาษีท้องถิ่น อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เป็นความผิดอาญาอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความผิดของผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้มีความรับผิดในทางอาญา แต่ความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นดังกล่าวเป็นความผิดอาญาที่มีระวางโทษจำคุกกระยะสั้นและมีระวางโทษปรับเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ทั้งตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นและมาตรา 90 ข้างต้น กลับทำให้การดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นที่เป็นความผิดเล็กน้อย ไม่สามารถจัดการ



ด้วยการยุติคดีหรือทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในหน่วยงานกรุงเทพมหานคร แต่กลับต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน อันเป็นการไม่สอดคล้องกลับหลักการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยที่เป็นความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบสังคม (Administrative Offense)

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในเรื่องการสืบสวน การสอบสวน และการเปรียบเทียบระดับคดี ดังนี้

1) ข้อจำกัดการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจในการสืบสวนคดีจำกัดเท่าที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจสืบสวนคดีอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ได้

2) ข้อจำกัดการไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสี่จะได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจสอบสวนก็ตาม แต่โดยที่การสอบสวนขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ไม่อาจสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้

3) ข้อจำกัดเรื่องการเปรียบเทียบคดี กล่าวคือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีอันเป็นความผิดตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และไม่อาจทำการเปรียบเทียบคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ได้ เพราะการเปรียบเทียบคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบคดีได้เฉพาะความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในอาคารเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยเป็นการแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจะดำเนินการในทางคดีให้ครบถ้วนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เช่นเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง จึงทำให้การดำเนินคดีไม่สอดคล้องหลักสำคัญในเรื่องของการลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับภาษี เพราะการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิดในคดีภาษีต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วเพื่อผู้ประกอบการจะสามารถชำระค่าภาษีให้แก่รัฐได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น ดังนี้

### 1) การพัฒนาอำนาจการตัดสินใจในทางกระบวนการยุติธรรม

(1) การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบหรือสั่งยุติคดี โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นควรมีอำนาจเปรียบเทียบคดีและยุติคดีได้ ทุกฐานความผิดดังเช่นเจ้าพนักงานศุลกากรของไทย รวมถึงอาจพัฒนาการใช้อำนาจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้อง (สั่งยุติคดี) ผู้ต้องหาในคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ที่องค์กรศุลกากรและสรรพสามิตจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามหลักคำเนนคติอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ประกอบกับการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น ควรจะเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองสามารถบริหารงานในทางปกครองของตนได้

(2) การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคดีภาษีท้องถิ่น ซึ่งการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษี การบันทึกล้อยคำ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพยานหลักฐานที่ใช้ในการประเมินภาษีโดยตรงอยู่แล้ว และพยานหลักฐานดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็เป็นพยานหลักฐานชนิดเดียวกันกับพยานหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินคดี การสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ควรคู่ไปกับการประเมินภาษี ย่อมเกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดี

(3) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการระงับคดีโดยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีป้ายให้อำนาจเปรียบเทียบคดีที่ไม่ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ควรกำหนดให้พนักงานอัยการ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการเปรียบเทียบคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นด้วย

2) การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีป้าย และกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ นั้น อาจใช้วิธีการแยกความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวที่ถือเป็นความอาญาทั่วไปให้เป็นความผิดอาญาที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ออกจากกันอย่างเด็ดขาดดังเช่นประเทศเยอรมัน ที่บัญญัติให้ความผิดเล็กๆ น้อยๆ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบสังคม (Administrative Offense) ซึ่งมีเพียงโทษปรับ และมีวิธีพิจารณาความโดยเฉพาะเป็นของตนเอง อันอาจจะเป็นผลดีแก่ผู้กระทำความผิด เพราะจะได้ไม่ต้องถูกนำตัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากนัก

Thesis Title	Criminal prosecution by Bangkok Metropolitan Administration
Author	Danai Luangkaenkoon
Thesis Advisor	Professor Dr. Udom Ratamarit
Department	Law
Academic Year	2012

### ABSTRACT

Although the Criminal Procedure Code empowers administrative or police officials to carry out inquiry in criminal cases, most inquiries are, practically, operated by inquiry police officers. As for criminal proceedings by officials of the Bangkok Metropolitan Administration, Section 90 of the Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528, authorizes Bangkok Governor, Deputy Governor, Permanent Secretary, Deputy Permanent Secretary, Chiefs of Government Units with the status of or equal to office, District Director, Deputy District Director and Officials of Bangkok Metropolitan Administration appointed by the Governor of Bangkok, all, to have the status of administrative or police officials under the definition of the Criminal Procedure Code. This means that in executing the mentioned duty, Bangkok Governor et al. and officials of Bangkok Metropolitan Administration appointed by the Governor of Bangkok have the authority to search buildings or area of building location when there is a doubt of violation or non compliance with laws or legal provisions; or to seize or attach documents, evidence, vehicles or any other items concerning commission of an offence; and to settle and hold an inquiry of a case as prescribed by laws as duties of the Bangkok Metropolitan Administration.

Criminal proceedings concerning cases of local taxes, namely, the Property and Land Tax Act B.E. 2475, the Local Maintenance Act B.E. 2508 and the Signboard Tax Act B.E. 2510, are considered one type of criminal offences prescribed by laws to be under the authority of the Bangkok Metropolitan Administration, which is a local government unit. Violators or those who do not comply with such laws are to take criminal liability. Offences according to such laws are under a short-term imprisonment punishment and a small amount of fine. However, according the local tax laws and Section 90 above mentioned, criminal proceedings concerning local tax offence which is a minor offence, cannot be settled by case conclusion or by completing inquiry within

the units of Bangkok Metropolitan Administration, but a complaint must be lodged to inquiry officials. This is not corresponding to the principle of minor offence which is an administrative offence.

Findings from the study show that proceeding concerning local tax still has limitations of inquiry, investigation and case settlement as follows:

1) Limitation of authority in inquiring criminal cases of competent officials. Competent officials as prescribed by local tax laws to have power in inquiring the cases have power limitation in so performing as specifically prescribed by each law. They cannot exercise their power in inquiring criminal cases as enacted in the Criminal Procedure Code.

2) Limitation of inquiry official status under the definition of inquiry official in accordance with the Criminal Procedure Code. Although Paragraph Four, Section 90 of the Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528 empowers inquiry officials of the Bangkok Metropolitan Administration to have inquiry power but the operations still lacks regulations on inquiry process corresponding to the Criminal Procedure Code, resulting the BMA official not being able to sum up a file of the inquiry and send it to public prosecutors to further proceed with the case as enacted in the Criminal Procedure Code.

3) Limitation on case settlement. The Property and Land Tax Act B.E. 2475 does not empower inquiry officials to settle the cases, defined as offences under this law. Inquiry officials cannot settle the case of property and land tax by virtue of Section 90 of the Bangkok Metropolitan Administration Act B.E. 2528 because the settlement of case in such laws can be carried out for the offences of offenders in building only. Practically, officials shall make a complaint to inquiry officials to proceed the case against offenders. This is different from the Local Maintenance Act B.E. 2508 and the Signboard Tax Act B.E. 2510

As mentioned above, it can be seen that proceedings of local tax case cannot be completely carried out to become legally effective by officials of the Bangkok Metropolitan Administration as that executed by administrative and police officials. As a result, the proceedings cannot correspond to the key principles of punishment against criminal case on tax offence since proceedings against offenders in tax case must be in a prompt manner so that entrepreneurs can pay taxes to the government. Below are the researcher's suggestions on development of local tax cases proceedings.

## 1) Development of Proceedings Powers in Administration of Justice

(1) Power of competent officials according to local tax laws in settling or concluding cases. Such officials should have the mentioned power for all charges as customs official of Thailand do. This aspect includes power in suing or not suing (concluding a case) alleged persons in minor offences. Example of this case is in Great Britain where Her Majesty's Customs and Excise is the unit making decision whether to enter an action against alleged person under the Opportunity Principle. Moreover, proceedings of local tax cases should be under the administration of local administrative unit.

(2) Power of competent officials in inquiry local tax cases. As evidence such as information on taxation, affidavits and relevant fact is collected by competent officials who have powers in inquiring local tax case and all of such evidence is the same evidence to be used in proceedings; therefore, inquiry concerning local tax offences should be carried out together with tax assessment for faster proceedings.

(3) Inspection on competent officials' discretion, abatement of action by settlement powers of competent official in the local maintenance and signboard tax laws does not prescribe inspection on such officials' discretion; therefore, laws should prescribe public prosecutor to have duties to inspect discretion on settlement of case of such officials.

2) Proceedings of minor offences according to particular laws, which are under the power and duties of the Bangkok Metropolitan Administration, such as the property and land tax, the local maintenance and signboard tax laws, may be carried out by definitely separating criminal offences from these laws out as those without true nature of criminal offence. Laws in Germany enact minor offences as administrative offence where only fine is used as punishment and exclusive proceedings are carried out. This is beneficial for offenders since they are not taken to get involved with criminal procedure.

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และมีอำนาจในการดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหลายประการ<sup>1</sup> เป็นต้นว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การสาธารณสุขปก การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้มีกฎหมายเฉพาะและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ไว้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในการจัดทำสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายที่มีอำนาจบังคับเหนือเอกชนหรือมีบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับ (Sanction) โดยมีการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายหลายฉบับ รวมถึงกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งบัญญัติให้การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร อันเป็นการกระทบต่อกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของประชาชน เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา

กฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการวางระเบียบแบบแผนของการอยู่ร่วมกันในด้านต่างๆ และเมื่อสังคมไทยมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ก็จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งกฎเกณฑ์การจัดระเบียบสังคมดังกล่าวนี้จะออกมาในรูปของ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 89.

กฎหมายเทคนิค (Technical law) และการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อการแก้ไข ปัญหาหนึ่งในการจัดระเบียบการปกครองในทางบริหาร โดยเฉพาะ แตกต่างจากการกระทำความผิด อาญาโดยแท้ ที่มีพื้นฐานมาจากการพัฒนาด้านความสำนึกในทางศีลธรรม แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้ กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้ จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยบทลงโทษทางอาญามาใช้เป็นบทบังคับ โดย มีการกำหนดความผิดของผู้ฝ่าฝืนให้มีความรับผิดชอบในทางอาญา กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำความผิด การ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร จะมีการกำหนดโทษปรับหรือ โทษจำคุกเพื่อเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นโทษที่มีระวางโทษปรับ เล็กน้อย และในกรณีที่มีโทษจำคุกก็จะมีระวางโทษจำคุกกระยะสั้น ซึ่งรวมถึงกฎหมายภาษีท้องถิ่นด้วย

กฎหมายภาษีท้องถิ่นที่มีโทษทางอาญามีอยู่ด้วยกัน 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษี โรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 แต่เนื่องจากในเขตกรุงเทพมหานคร พื้นที่ส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดเป็นที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย ประเภทพาณิชยกรรม และประเภท อุตสาหกรรม ซึ่งมีส่วนน้อยมากที่เป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ดังนั้น โดยสภาวะ ทางสิ่งแวดล้อมแล้วในเขตของกรุงเทพมหานครจึงไม่มีการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น

ความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แม้ส่วนใหญ่จะเป็น ความผิดอาญาที่มีระวางโทษจำคุกกระยะสั้นและมีระวางโทษปรับเล็กน้อย แต่มีความผิดประเภท หนึ่งซึ่งเมื่อมีการกระทำอันเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว แม้ความผิดในทางอาญาจะมี ระวางโทษเพียงเล็กน้อย แต่ผลของการกระทำนั้นอาจส่งผลกระทบต่อรายได้ของกรุงเทพมหานคร จนทำให้การบริหารราชการในกรุงเทพมหานครขาดเสถียรภาพได้ ซึ่งความผิดนั้นคือความผิด เกี่ยวกับกฎหมายภาษีท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น และเมื่อพิจารณารายได้จากการจัดเก็บภาษีและอากร ของกรุงเทพมหานครที่จัดเก็บเองแล้ว กว่าร้อยละ 80 ของรายได้เป็นเงินที่ได้มาจากการเก็บภาษีและ อากร เช่น ในปี 2554 มีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน จำนวน 9,525,410,000 บาท ภาษีบำรุง ท้องที่ จำนวน 132,780,000 บาท ภาษีป้าย จำนวน 704,730,000 บาท และอากรฆ่าสัตว์ จำนวน 2,440,000 บาท รวมรายได้ภาษีและอากรที่จัดเก็บเองเป็นจำนวนเงินสูงถึง 10,365,360,000 บาท<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามการกระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับภาษีอากร ไม่ได้มุ่งเน้นการลงโทษต่อ ชีวิตและร่างกาย แต่มุ่งเน้นการลงต่อทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเป็นหลัก เช่น ถ้าเงินค่าภาษี ค้างชำระท่านก็ให้เพิ่มจำนวนเงินขึ้น<sup>3</sup> หรือถ้ามิได้มีการชำระค่าภาษีและเงินเพิ่มภายในสี่เดือน

<sup>2</sup> สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://www.bangkok.go.th/finance/>

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 43.

ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อาศัย หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งค้างชำระค่าภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี ค่าธรรมเนียม และเงินเพิ่ม<sup>4</sup> ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายภาษีท้องถิ่นมักเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งและยังมีให้เห็นอย่างสม่ำเสมอ โดยผู้กระทำความผิดกล้าที่จะกระทำความผิดมากขึ้นเพราะผู้กระทำส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ อาศัยโอกาสในวิชาชีพของตนหรืออาศัยวิชาความรู้หรือเทคโนโลยีระดับสูงในการกระทำความผิด แต่การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนั้นมีความค่อนข้างน้อยโดยมีสาเหตุมาจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นนักการเมืองที่จากการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้บริหารของท้องถิ่นต่างๆ จึงเน้นมาตรการลงโทษในทางแพ่งมากกว่าการดำเนินคดีที่มีโทษทางอาญา แต่นอกเหนือจากมาตรการลงโทษในทางแพ่งดังกล่าว มาตรการในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นยังคงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความจำเป็นที่จะทำให้เกิดการข่มขู่หรือช่วยยับยั้งมิให้มีการหลีกเลี่ยงกระทำความผิดตามกฎหมายภาษีอากรได้

ความผิดทางอาญาในคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร นอกจากจะบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินคดีความผิดที่มีโทษทางอาญาตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งหากคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การที่มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้มีอำนาจในการจับ ค้น สอบถามข้อเท็จจริง ยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะหรือสิ่งใดๆ รวมถึงมีอำนาจในการสอบสวนและเปรียบเทียบปรับ ก็เพื่อให้การดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสอดคล้องกับนโยบายในการพัฒนากรุงเทพมหานครอันเป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะได้ทำการตรวจค้น ยึด อาศัยพยานหลักฐาน รวบรวมพยานหลักฐาน และทำการสอบสวนเรื่องราวที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 44.



พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครก็ยังคงร้องทุกข์และสรุปสำนวนส่งพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อไปอีก ซึ่งเป็นกรณีไม่สอดคล้องกับกฎหมาย โดยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการให้ความเห็นในทางกฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด (กรมอัยการ) ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายพิเศษ ทั้งยังมีได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนไม่กำหนดตัวผู้ส่งสำนวนให้อัยการและผู้ให้ความเห็นแย้งไว้<sup>5</sup> ประกอบกับอีกส่วนหนึ่งมาจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่าพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ แต่การที่ขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้<sup>6</sup> และแม้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่กลับมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมในระหว่างการเข้าไปตรวจค้นในอาคาร ฯลฯ เท่านั้น ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกุมนอกอาคาร เช่น หาบเร่ แผงลอย หรือผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร<sup>7</sup>

ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่น่านำมาพิจารณาว่าบทบัญญัติใน มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดการกระทำความผิดที่มีความผิดเล็กน้อยในทางอาญาในความผิดเล็กน้อย แต่เมื่อการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดกลับเกิดปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดการความผิดเล็กน้อยที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ ซึ่งหากพิจารณาถึงลักษณะการปฏิบัติงานแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและ

<sup>5</sup> กรมอัยการ. (2530). *บันทึก เรื่อง ข้อสังเกตและปัญหาข้อขัดข้องในกรณีพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานคร ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ*. หน้า 1-2.

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก (2550). *บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนและการเสนอสำนวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครเรื่องเสร็จที่ 60/2550*. หน้า 5-6.

<sup>7</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข (2528). *บันทึก เรื่อง ทหหรืออำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ (ตามมาตรา 90 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....) เรื่องเสร็จที่ 408/2528*. หน้า 14.

ยังเป็นผู้รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจของตน การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนหรือมีคำสั่งในการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นข้างต้น จึงเป็นการช่วยเหลือปริมาณการดำเนินคดีในชั้น พนักงานสอบสวน และยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้อำนาจดำเนินคดีอาญา หรือการใช้อำนาจ “ยุติคดี” ฉะนั้น ในเรื่องดังกล่าวจึงควรศึกษาขอบเขตการใช้ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ตลอดจนสถานะทางกฎหมายเพื่อพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร ให้มีการจัดการคดีภาษีท้องถิ่นที่เป็นความผิดเล็กน้อยให้มีการดำเนินคดีที่รวดเร็ว และเกิดประสิทธิผลมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดพื้นฐาน หลักเกณฑ์และความหมาย ในการดำเนินคดีอาญาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
2. เพื่อศึกษาขอบเขตการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ในการ ดำเนินคดีความผิดกฎหมายภาษีท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ว่าปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาเพียงใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ
3. เพื่อศึกษาข้อบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการให้อำนาจดำเนินคดีของ พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร สำหรับเป็นแนวทางพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางปฏิบัติ และรูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ ในต่างประเทศ เพื่อพัฒนาอำนาจบทบาทหน้าที่การดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เพื่อให้มีการดำเนินคดีที่รวดเร็ว และมีประสิทธิผลมากขึ้น

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับกฎหมายภาษีท้องถิ่น อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดการด้วยการเปรียบเทียบยุดคดีและทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในหน่วยงานกรุงเทพมหานคร แต่กลับต้องทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการไม่สอดคล้องกลับหลักการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยที่เป็น Administrative Offense ดังนั้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการจัดการคดีภาษีท้องถิ่นที่เป็นความผิดเล็กน้อยให้มีผลการดำเนินคดีที่รวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพ จึงสมควรกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจเปรียบเทียบยุดคดี สอบสวน และเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาวิเคราะห์การดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ประกอบกับการใช้อำนาจตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้อำนาจในการดำเนินคดีที่มีโทษทางอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งยังไม่มีวิธีจัดการที่รวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีอาญาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาเอกสาร ตำรากฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา บทความเอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ จากสิ่งพิมพ์และเครือข่ายสารสนเทศ (Internet) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาเพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบตามหลักการและวิธีวิจัย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้กฎหมายและระเบียบต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดพื้นฐานและหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีอาญา ตามบทบัญญัติของกฎหมาย
2. ทำให้ทราบถึงที่มา ขอบเขตการใช้อำนาจการเปรียบเทียบคดีความผิดกฎหมายอาญาที่องค์นี้ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ในการค้น จับ และยึดอายัดสิ่งของ เพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาที่องค์นี้ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ว่าปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงใด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ และบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
3. ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการให้อำนาจดำเนินคดีอาญาที่องค์นี้ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร สำหรับเป็นแนวทางพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย พัฒนาระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
4. เป็นแนวทางปฏิบัติและรูปแบบที่เหมาะสมในการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาที่องค์นี้ที่มีโทษทางอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

## บทที่ 2

### การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน

ในการจะศึกษาขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเพื่อที่จะเข้าใจได้ว่า ในขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานนั้น มีความสำคัญและเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ในขั้นตอนใดนั้น ควรต้องทำความเข้าใจกับระบบการดำเนินคดีอาญาและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาของสากลและของประเทศไทยเสียก่อน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจใน โครงสร้างการดำเนินคดีอาญา ของไทยและอำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน

#### 2.1 ระบบและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันนี้มีวิวัฒนาการมาจากระบบการดำเนินคดีอาญาในอดีต จากการทำเป็นคดีอาญาแบบไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ก็ได้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสอดคล้องกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่จึงเป็นการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา

##### 2.1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา

หากต้องการจะแบ่งแยกระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีมาในอดีตจนถึงปัจจุบันในการจำแนกระบบการดำเนินคดีอาญาจึงต้องพิจารณาจากการค้นหาความจริงของศาล ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวนและระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา

##### 2.1.1.1 ระบบดำเนินคดีอาญาแบบไต่สวน (Inquisitorial System)

การดำเนินคดีตามระบบไต่สวนให้สิทธิแก่ประชาชนไว้อย่างจำกัดผู้เสียหายมีสิทธิเพียงร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง การฟ้องร้องเป็นอำนาจของเจ้าพนักงาน (Magistrate) ไม่ว่าจะมีส่วนมา ร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลใดหรือไม่<sup>1</sup>

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนี้เป็นการค้นหาความจริงแบบดั้งเดิมที่มองว่าการกระทำความผิดอาญาที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดและค้นหาความจริงด้วยตนเอง โดยที่ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายศาลต่างก็พยายามค้นหาความจริงว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลจะมีบทบาทในการสอบสวนฟ้องร้องการค้นหา

<sup>1</sup> อุคม รัฐอมฤต. (2537, มิถุนายน). “การฟ้องคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 22, 2. หน้า 244.

ความจริงและการพิจารณาคดี ซึ่งศาลไม่เป็นแต่เพียงคนกลางในการตัดสินคดี แต่ยังมีอำนาจแทรกแซงการดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มความ โดยการซักถามและแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม การดำเนินคดีแบบนี้จึงไม่มีทั้งโจทก์และจำเลย แต่มีเพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนเท่านั้น<sup>2</sup>

ข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนี้ คือ การให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการอยู่ในดุลพินิจของศาลซึ่งเป็นผู้ไต่สวนเพียงคนเดียว โดยที่ผู้ถูกไต่สวนเป็น “กรรม” ของคดีระบบนี้ ไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจหน้าที่กัน ดังนั้น หากผู้ไต่สวนมีอคติต่อผู้ถูกไต่สวนเสียแล้ว ผู้ถูกไต่สวนก็จะไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาได้เลย

ในประเทศภาคพื้นยุโรป การดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนเลวร้ายถึงขีดสุดเมื่อมีการทรมานร่างกายตามวิธีการล่าแม่มด (Hexerei) เกิดขึ้น

สำหรับประเทศไทย ก่อนการใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อนรัตนโกสินทร์ศก 115 ในประเทศไทยเราก็มักใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกัน อันได้แก่วิธีพิจารณาจารัตนครบาล<sup>3</sup>

#### 2.1.1.2 ระบบดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ในระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน โดยให้ศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการมีหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” โดยที่องค์กรทั้งสองมีอิสระจากกันและได้ยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดี (Prozess-subject หรือ subject) โดยกฎหมายให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และห้ามการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มิชอบ<sup>4</sup> จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือฝ่ายจำเลย จะได้รับความคุ้มครองสิทธิในระดับเดียวกับฝ่ายกล่าวหาหรือฝ่ายโจทก์ หลักเกณฑ์ต่างๆ ของกฎหมายจึงมุ่งให้ความคุ้มครองจำเลยในฐานะที่จำเลยเป็นบุคคลที่เป็นประธานแห่งสิทธิมิใช่วัตถุที่ถูกกระทำ จำเลยมีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ พยานหลักฐานที่สำคัญที่มักจะได้จากการสืบพยานหลักฐานตามระบบกล่าวหา คือ พยานหลักฐานที่ได้จากระบบถามค้าน (Cross - examination) พยานหลักฐานของกลุ่มความฝ่ายตรงข้าม พยานหลักฐานใดก็ตามที่ไม่ผ่านกระบวนการนี้ โดยปกติแล้วจะรับไว้ในสำนวนไม่ได้<sup>5</sup>

<sup>2</sup> ฌรงค์ ใจหาญ. (2544). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1*. หน้า 29.

<sup>3</sup> คณิศ ฌ นคร ก (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. หน้า 61.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 62.

<sup>5</sup> อุดม รัฐอมฤต. (2552). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*. หน้า 27 - 28.

ในการแยกการตรวจสอบความจริงของระบบดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา โดยแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ให้เจ้าพนักงานตรวจสอบความจริงก่อนในขั้นแรก โดยในขั้นนี้ อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ซึ่งหากพบว่ามีกรกระทำผิดจริง อัยการจะยื่นฟ้อง เพื่อให้ศาลตรวจสอบความจริงต่อไปอีกขั้นหนึ่ง ในระบบนี้ศาลจะทำหน้าที่เพียงการพิจารณาพิพากษาแต่เพียงอย่างเดียว และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงยกฐานะผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประธานในคดี” มีสิทธิต่างๆ ที่จะต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ หรือได้รับการสันนิษฐานว่า เป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะได้รับการพิพากษาตัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้การตรวจสอบความจริงขั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาลคงเป็นไปตาม “หลักการตรวจสอบ” เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญา ระบบไต่สวนเดิม<sup>6</sup>

ในระบบกล่าวหา ผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี<sup>7</sup> จะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความถูกต้องของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานและพิพากษาคดีตัดสินคดี ส่วนคู่ความจะมีฐานะเท่าเทียมกัน ต่างมีหน้าที่หาพยานหลักฐานเพื่อนำมาสนับสนุนฝ่ายตน จึงมีลักษณะของการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างคู่ความในคดี ที่แต่ละฝ่ายต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของตน

### 2.1.2 แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา

เดิมที่การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกเป็นผู้เสียหายและปะปนกับการดำเนินคดีแพ่งอย่างแยกแทบไม่ออก เอกชนผู้ได้รับความเสียหายมีความต้องการที่จะให้ผู้กระทำผิดต้องได้รับผลร้ายตอบแทน ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนไป โดยเห็นว่า การกระทำความผิดนั้น บางกรณีนอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อผู้เสียหายแล้ว ยังมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมหรือรัฐนั้นด้วย จึงเกิดเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาขึ้นใหม่ คือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษด้วย

ฉะนั้น แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาอาจแบ่งออกได้เป็นสามหลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

<sup>6</sup> คณิต ฌ นคร ข (2544, มกราคม-มิถุนายน). “บทบาทของศาลในคดีอาญา.” *วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์*, 1, 1. หน้า 52.

<sup>7</sup> คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 62.

### 2.1.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย เป็นแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาแบบดั้งเดิมมีมาแต่โบราณ โดยให้เอกชนเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นผู้ควบคุมอาชญากรรมในสังคม ดังนั้น เมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดอาญา เอกชนที่เป็นผู้เสียหาย จึงเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีเอง ตลอดจนเสาะหารวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เอง เพื่อขอให้ศาลพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดและเพื่อเป็นการแก้แค้นให้สาสมกับการกระทำผิดที่ผู้ถูกกล่าวหาทำไว้

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้กันระหว่างเอกชน กับเอกชน โดยมีศาลวางตนเป็นกลางทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดเท่านั้น การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวจึงคำนึงถึงแต่เฉพาะส่วนได้เสียของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมแต่อย่างใด นอกจากผู้เสียหายแล้ว บุคคลอื่นจึงไม่มีสิทธิฟ้องร้อง<sup>8</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนี้ ตรงกับแนวความคิดแบบ “ปัจเจกชนนิยม” ซึ่งยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ารัฐจะกระทำการล่วงละเมิดมิได้ ดังนั้นรัฐต้องบัญญัติรับรองให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีอาญาเมื่อมีความผิดเกิดขึ้น<sup>9</sup>

### 2.1.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนนี้ ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูงมากเนื่องจากมีแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชนหรือแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยมซึ่งคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐจะละเมิดมิได้เป็นผลให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เมื่อ มีความผิดอาญาเกิดขึ้น เพราะประชาชนไม่ไว้วางใจในอำนาจรัฐ และต่อต้านอย่างรุนแรงเพื่อให้ได้มา ซึ่งเสรีภาพของประชาชน ทำให้มีแนวโน้มไปทางทางปฏิเสชาำนาจรัฐ ยกตัวอย่างในประเทศอังกฤษ ได้มีการสถาปนารัฐสภาขึ้นมาจนอำนาจกษัตริย์ ซึ่งรัฐสภาในฐานะผู้แทนของประชาชน จึงได้รับการยอมรับว่าเป็นอำนาจสูงสุดหรือเมื่อครั้งที่ประเทศอังกฤษจะสถาปนาระบบตำรวจขึ้นมาทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐ ประชาชนได้ออกมาต่อต้านอย่างรุนแรงเพราะประชาชนมีความต้องการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมด้วยตนเอง

<sup>8</sup> อมรเทพ เมืองแสน. (2549). *อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย*. หน้า 6.

<sup>9</sup> อารยา เกษมทรัพย์. (2537). *การฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง*. หน้า 10.



หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นหลักที่ใช้ในกฎหมายอังกฤษ จากแนวความคิดที่ถือว่า ประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดและเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นก็มีผลกระทบต่อส่วนรวมประชาชนทุกคนจึงเป็นผู้เสียหายโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะได้รับความเสียหายหรือไม่ ทุกคนจึงมีสิทธิฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้ เท่ากับเอกชนคนหนึ่งฟ้องเอกชนอีกคนหนึ่ง โจทก์กับจำเลยจึงมีฐานะเท่าเทียมกัน ทำนองเดียวกับโจทก์จำเลยในคดีแพ่ง มีผลให้เกิดการถ่วงถ่วงการต่อสู้เพื่อทำลายน้ำหนักร่างกาย โดยที่ศาลต้องวางเฉยมีหน้าที่เพียงควบคุมการดำเนินคดีเท่านั้น

ดังนั้น หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ประชาชนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการที่จะร่วมกันรับผิดชอบและดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข แต่เนื่องจากเมื่อประชากรของประเทศมีจำนวนมากขึ้น ประเทศอังกฤษจึงประสบปัญหาในการให้ประชาชนเป็นผู้ฟ้องคดี ในปี 1986 จึงมีการจัดตั้งอัยการขึ้นเพื่อฟ้องคดีแทนประชาชน โดยที่ให้อัยการจะฟ้องคดีในฐานะประชาชนคนหนึ่ง ฉะนั้น ผู้ที่สามารถจะฟ้องคดี ได้แก่ ผู้ทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ (Public Prosecutor) ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐ และตัวผู้เสียหายเอง<sup>10</sup>

### 2.1.2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่าความผิดอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือต่อรัฐ ที่ทำลายความสงบสุขของส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาเพราะรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบรวมทั้งป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้น อีกทั้งรัฐยังมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรม ดังนั้น รัฐจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียและมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดที่เกิดขึ้น ในฐานะผู้รักษากฎหมายและอำนวยความยุติธรรม ส่วนประชาชนไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายเนื่องจากไม่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง จึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง การกระทำความผิดอาญาจึงมิใช่เรื่องระหว่างคู่ความไม่มีลักษณะการต่อสู้ระหว่างคู่ความสองฝ่ายแต่เป็นการดำเนินคดีอาญา โดยเจ้าพนักงานของรัฐหรืออัยการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวน ฟ้องร้องคดี โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าผู้เสียหายหรือเจ้าทุกข์จะต้องการให้ลงโทษผู้กระทำความผิดหรือไม่โดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ ศาล พนักงานอัยการ และตำรวจก็มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่กล่าวหา ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง ซึ่งเป็นหลักในคดีอาญา ที่เรียกว่า

<sup>10</sup> อมรเทพ เมืองแสน. เล่มเดิม. หน้า 7.

“หลักการตรวจสอบ”<sup>11</sup> โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ อัยการทำหน้าที่ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ มีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตามรัฐไม่ผูกขาดการดำเนินคดีไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จำกัดประเภทและฐานความผิดไว้<sup>13</sup> เช่น เยอรมนีและญี่ปุ่นให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้เฉพาะความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความกันได้เท่านั้น

ส่วนการดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานอาจเป็นไปตาม “หลักการดำเนินคดีอาญา” โดยที่เป็นปัญหาของการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงานว่า ในกรณีเมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่และหากฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาจริง เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องคดีนั้นต่อไปหรือไม่โดยนัยดังกล่าวนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาจึงมีอยู่ 2 หลัก คือ “หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย” และ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ”<sup>14</sup>

### 2.1.3 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนคดีขึ้นเองโดยลำพัง เมื่อทราบว่ามีอาการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์ กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว เห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการก็มีหน้าที่ฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไป ซึ่งหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้เป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่อง โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลและยังเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบต่อเจ้าพนักงานนั้น เพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว หากไม่กระทำก็จะเท่ากับเป็นการช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษ<sup>15</sup>

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจตรงข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย คือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้ และแม้เมื่อได้สอบสวนแล้วว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง ก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีไป

<sup>11</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2524). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. หน้า 8.

<sup>12</sup> อมรเทพ เมืองแสน. เล่มเดิม. หน้า 8.

<sup>13</sup> คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 66.

<sup>14</sup> แหล่งเดิม. หน้า 401.

<sup>15</sup> แหล่งเดิม. หน้า 402.

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักที่ผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอาญา เพราะปัจจุบันการลงโทษตามแนวทาง “ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน” ได้เลิกใช้ไปแล้ว โดยเห็นว่า การลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” คือ ให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าการกระทำผิดนั้นเป็นการเตือนบุคคลอื่นให้เห็นถึงที่จะได้รับหากกระทำความผิดเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ยังเห็นว่าการลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ” กล่าวคือการลงโทษต้องเหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองและไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำอีก โดยเหตุที่จุดมุ่งหมายของการลงโทษที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน การนำหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจมาใช้จึงมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมมากกว่าในหลายๆ ประเทศ<sup>16</sup>

ในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ นอกจากหมายถึงการพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมาแล้ว ยังรวมถึงการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาล ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วออกคำสั่งซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อคดีด้วย เช่น สั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง สั่งอุทธรณ์ สั่งไม่อุทธรณ์ เป็นต้น

จากหลักการฟ้องคดีอาญาเห็นได้ว่า หลักการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยมิใช่หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย แต่เป็นหลักการฟ้องตามดุลพินิจเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ<sup>17</sup> เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย<sup>18</sup> เราเอาหลักของประเทศดังกล่าวมาใช้เป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี โดยอิสระ แม้ว่าจากการสอบสวนจะปรากฏว่า ผู้ต้องกระทำความผิด แต่เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้อง ด้วยเหตุผลตามหลักอาชญาวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน พนักงานอัยการก็มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ เป็นต้น

#### 2.1.4 ระบบและแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย

สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น ก่อน ร.ศ. 115 ประเทศไทยใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ ใช้วิธีพิจารณาจารีตนครบาล ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของอำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคือออกจากกัน ใน ร.ศ. 115 ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และยกเลิกวิธีพิจารณาจารีตนครบาลไป ระบบการพิจารณาความอาญาตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับ

<sup>16</sup> แหล่งเดิม. หน้า 402-403.

<sup>17</sup> สุริดา กาญจนวงษ์. (2550). การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน. หน้า 31.

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143.

ใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 นั้น เอาแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ คือ มีลักษณะเป็นวิธีพิจารณาความอาญาที่มีคู่ความและลักษณะนี้ยังมีอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญารูปปัจจุบันแล้ว ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยนั้นเป็นระบบกล่าวหาที่ใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 32<sup>19</sup> ซึ่งแสดงชัดถึงหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แล้วยังแสดงถึงบทบาทของรัฐอีกด้วยว่า แม้ตามกฎหมายผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาได้ด้วยแต่ผู้เสียหายจะทำให้ “คดีของอัยการ” กล่าวคือ คดีของรัฐเสียหายมิได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบสำคัญในการดำเนินคดีอาญาอยู่นั่นเอง<sup>20</sup>

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทุกฝ่ายมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริง ทั้งชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล ศาลจะวางเฉย ดังเช่นในระบบการดำเนินคดีโดยประชาชนไม่ได้ ทั้งนี้จะเห็นได้จากมาตรา 175<sup>21</sup> ที่ให้ศาลมีอำนาจในการเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานอัยการ มาเพื่อประกอบการวินิจฉัยได้ และมาตรา 228<sup>22</sup> ที่ในระหว่างพิจารณาโดยพลการหรือคู่ความฝ่ายใดร้องขอให้ศาลมีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติ ศาลวางเฉยโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นการปฏิบัติโดยไม่มีกฎหมายสนับสนุน

## 2.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาและโครงสร้างการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดีและการดำเนินคดีชั้นบังคับคดี ซึ่งสิ่งนี้เชื่อมโยงการดำเนินคดีอาญาทั้งสองขั้นตอนเข้าด้วยกัน ได้แก่ คำพิพากษาถึงที่สุด

### 2.2.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา

ขั้นตอนที่ 1 การดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดี คือ การดำเนินคดีทั้งหลายของเจ้าพนักงาน อันเป็นการกระทำเพื่อยืนยันข้อกล่าวหา ซึ่งหากฟังได้โดยปกติเจ้าพนักงานก็จะฟ้องคดีให้ศาลพิจารณาคดีต่อไป และเมื่อมีการยื่นฟ้องแล้ว การดำเนินการทั้งหลายในศาลในคดีที่เจ้าพนักงานฟ้อง รวมทั้งคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องเอง ก็เป็นการกระทำเพื่อยืนยันข้อกล่าวหาเช่นเดียวกับการกระทำในชั้นเจ้าพนักงาน และถ้าฟังได้ว่ามีความผิดจริงศาลก็จะกำหนดสภาพบังคับโทษสำหรับคดีนั้น

<sup>19</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 32.

<sup>20</sup> คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 67.

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 175.

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 228.

ฉะนั้น การกระทำทั้งหลายของเจ้าพนักงานทั้งนอกศาลและในศาล รวมทั้งการดำเนินการทั้งหลายของศาล จนกระทั่งถึงการพิพากษาคดี จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาชั้นกำหนดคดี ซึ่งมีเป้าหมาย คือ การชี้ขาดเรื่องที่กล่าวหา โดยอาศัยความจริงที่ได้มาโดยชอบด้วยกระบวนการ

ดังนั้น การชี้ขาดในชั้นกำหนดคดี จึงแบ่งได้เป็นสองตอน คือ การชี้ขาดชั้นเจ้าพนักงานและการชี้ขาดชั้นศาล โดยที่การชี้ขาดชั้นเจ้าพนักงาน คือ การสั่งคดีของพนักงานอัยการ แต่การชี้ขาดในชั้นนี้ยังไม่ถึงที่สุด หากมีการสั่งฟ้องจะต้องมีการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลต่อไป ส่วนการชี้ขาดในชั้นศาล คือ การพิพากษาคดี

ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดี คือ เมื่อศาลกำหนดสภาพบังคับคดีได้แล้ว จะต้องมีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น เว้นแต่ จะได้รับการเว้นโทษเปลี่ยนโทษหรืออภัยโทษ

ในขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดีนี้ ประเทศไทยแตกต่างจากประเทศภาคพื้นยุโรปที่เจ้าพนักงานบังคับคดี คือ อัยการ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น การดำเนินคดีอาญาชั้นบังคับคดีมีขั้นตอนน้อย และเจ้าพนักงานบังคับคดีมิใช่เป็นอัยการ แต่เป็นศาล<sup>23</sup>

## 2.2.2 โครงสร้างการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ โดยทั่วไป การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมี 4 ขั้นตอน<sup>24</sup> คือ

1) การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง คือ การดำเนินการทั้งปวงของเจ้าพนักงานก่อนการยื่นฟ้อง อันได้แก่ การสอบสวนของพนักงานสอบสวน และการดำเนินการของพนักงานอัยการก่อนการยื่นฟ้อง ซึ่งกระบวนการดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนนี้ยังเป็นกระบวนการเดียวกัน แม้ว่าเจ้าพนักงานผู้ทำหน้าที่จะมีหลายฝ่ายก็ตาม

2) การดำเนินคดีอาญาชั้นการประทับฟ้อง คือ ขั้นตอนที่ศาลจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าสมควรจะประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่ ซึ่งในขั้นนี้ ศาลจะพิจารณาเพียงว่าคดีมีมูลหรือไม่เท่านั้น โดยปกติคดีที่พนักงานอัยการยื่นฟ้อง ศาลจะเห็นว่ามีความผิดและสั่งประทับฟ้องไปเลย แต่ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้อง ศาลจะต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก่อนเสมอ จึงจะสั่งประทับฟ้องได้

<sup>23</sup> ชาญชัย สุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. หน้า 24.

<sup>24</sup> คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 433-436.

3) การดำเนินคดีอาญาชั้นการพิจารณา คือ กระบวนการดำเนินคดีอาญาในศาล หลังจากศาลสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณาแล้ว มีเป้าหมายในการวินิจฉัยการกระทำของจำเลยว่าได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหาในฟ้องนั้นหรือไม่ ในกรณีที่ศาลเห็นว่า จำเลยกระทำความผิดจริงศาลก็จะพิพากษาลงโทษจำเลยและศาลอาจกำหนดสภาพบังคับอื่นด้วยแล้วแต่กรณี โดยที่การพิจารณาอาจกระทำ ในศาลชั้นต้นเพียงศาลเดียว หรือกระทำในศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาก็ได้

4) การดำเนินคดีอาญาชั้นการบังคับคดี คือ การบังคับตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งการบังคับคดีเป็นขั้นตอนเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว โดยในการบังคับคดีจะออกหมายบังคับคดี เช่น หมายจำคุก การบังคับคดีจึงเป็นเรื่องของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแตกต่างกับการบังคับโทษที่เป็นเรื่องของกฎหมายราชทัณฑ์

### 2.3 บุคคลผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน

ในการพิจารณาเรื่องผู้มีอำนาจหน้าที่ และรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน จึงต้องกล่าวถึงทุกฝ่ายที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน โดยเริ่มตั้งแต่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ผู้เสียหาย พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

#### 2.3.1 ผู้ถูกกล่าวหา

เจ้าพนักงานผู้ถูกกล่าวหา ในที่นี้หมายถึง ผู้ต้องหา จำเลย และผู้ที่ถูกผู้เสียหายฟ้อง แต่ก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องในคดีอาญาที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องก่อน และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคสาม ที่ว่า “ก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องมิให้ถือว่าจำเลยอยู่ในฐานะเช่นนั้น” กล่าวคือ สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ฉะนั้นในระหว่างสอบสวนจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาอย่างผู้กระทำความผิดไม่ได้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ผู้ที่ถูกผู้เสียหายฟ้องก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องยังไม่เป็น “จำเลย” นั่นเอง

นอกจากนี้ตามมาตรา 227 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วางหลักว่า เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ซึ่งหมายความว่า ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและรัฐธรรมนูญ มาตรา 33 ก็รับรองไว้เช่นกัน

ผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นประธานในคดี ซึ่งบทบัญญัติที่แสดงชัดว่าผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นประธานในคดี ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 214 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า

“ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม”

การเป็นประธานในคดีนี้ ก็คือ การที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีสิทธิต่างๆ ในคดี<sup>25</sup> โดยเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรอง ในชั้นสอบสวน สิทธิของผู้ต้องหานั้นยังมีอยู่น้อย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคสอง<sup>26</sup> ที่บัญญัติให้สิทธิการให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ จึงเป็นสิทธิที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 242 วรรคหนึ่ง<sup>27</sup> เป็นสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือในคดีสำคัญสำหรับผู้ต้องหาที่จะได้จากรัฐ เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองและความเสมอภาคในการดำเนินคดี

นอกจากนี้ยังมีสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการสอบสวนที่สมควรกล่าวถึงดังต่อไปนี้

1) สิทธิที่จะได้รับการเตือนก่อนให้ถ้อยคำในชั้นสอบสวนว่า ถ้อยคำที่ผู้ต้องหากล่าวนั้น อาจจะเป็นพยานหลักฐานยืนยันผู้ต้องหานั้นในการพิจารณาได้ ถ้าพนักงานสอบสวนไม่เตือนผู้ต้องหาเสียก่อนจะจดคำพยาน ถ้อยคำนั้นย่อมไม่อาจใช้ยืนยันผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาได้ เพราะไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 134

2) สิทธิที่จะให้การแก้คดีโดยอิสระ คือ พนักงานสอบสวนต้องไม่ล่อลวง ชู่เชิญหรือให้สัญญากับผู้ต้องหา เพื่อจูงใจให้ผู้ต้องหาให้การอย่างไร ในเรื่องที่ต้องหานั้น คำให้การที่ผู้ต้องหากกระทำภายใต้ภาวะครอบงำเช่นนั้น ย่อมไม่อาจใช้ยืนยันในชั้นพิจารณาได้ตามมาตรา 135

3) สิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำใดๆ ในชั้นสอบสวนเว้นแต่สมัครใจ ฉะนั้นในชั้นสอบสวนผู้ต้องหาจึงมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำใดๆ ได้ พนักงานสอบสวนไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้ต้องหาให้ถ้อยคำ จะทำได้เพียงแต่บันทึกว่าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การชั้นสอบสวนหรือขอให้การชั้นศาล

<sup>25</sup> แหล่งเดิม. หน้า 134.

<sup>26</sup> มาตรา 241 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ ผู้เสียหายหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิตรวจหรือคัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสาร ประกอบคำให้การของตน เมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.”

<sup>27</sup> มาตรา 242 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้วยการจัดหาทนายความให้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่ถูกควบคุมหรือคุมขัง ไม่อาจหาทนายความได้ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือโดยจัดหาทนายความให้โดยเร็ว.”

4) สิทธิที่จะได้รับทราบผลการสอบสวนถึงความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติ อันเป็นอาณัติของผู้ต้องหา เช่น ประวัติการต้องคดี ประวัติการต้องโทษ ฯลฯ ผลการสอบสวน ดังกล่าวนี้นั้น ในกรณีที่กระทำลบล้างผู้ต้องหาต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบทุกเรื่องที่สอบสวนทราบมา ถ้าไม่แจ้งให้ทราบย่อมใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาไม่ได้ และในการสอบสวน แต่เดิมนั้น การสอบสวนต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบในคำให้การของผู้ต้องหาและมีบันทึกแจ้ง สิทธิ<sup>28</sup>

นอกเหนือไปจากนี้ ผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิพบและปรึกษาผู้ที่จะเป็นทนายสองต่อสอง ตามมาตรา 7 ทวิ (1) ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือยังมีสิทธิได้รับการเยี่ยมตามสมควรตามมาตรา 7 ทวิ (2) และผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมหรือยังมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็ว เมื่อเกิดการเจ็บป่วย<sup>29</sup> ตามมาตรา 7 ทวิ (3) อีกด้วย

### 2.3.2 ผู้เสียหาย

ความหมายของคำว่าผู้เสียหายนั้น มาตรา 2 (4) ได้นิยามไว้ว่า ผู้เสียหาย หมายถึง บุคคล ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทน ดังบัญญัติไว้ตามมาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6

จากนิยามข้างต้น ผู้เสียหาย จึงหมายถึง บุคคล 2 ประเภท คือ

1) ผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริง กล่าวคือ จะต้องมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ตามกฎหมายสารบัญญัติ บุคคลนั้นเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยโดยได้รับความเสียหายจากการกระทำ ผิดนั้น โดยที่บุคคลนั้นต้องเป็นผู้ที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง และการฝ่าฝืนกฎหมายนั้น ได้กระทำต่อผู้เสียหาย ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิด และเป็นผู้เสียหาย โดยนิตินัย กล่าวคือ ผู้เสียหายนั้นจะต้องไม่มีส่วนร่วมหรือยินยอมในการกระทำความผิดด้วย<sup>30</sup>

2) ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริงตามมาตรา 4 มาตรา 5 และ มาตรา 6<sup>31</sup> ส่วนอำนาจจัดการแทนผู้ได้รับความเสียหายที่แท้จริงเป็นไปตามมาตรา 3<sup>32</sup> ซึ่งมีอำนาจ

<sup>28</sup> คำสั่งตำรวจที่ 753/2541 ลงวันที่ 28 พ.ค. 2541 ไม่ต้องแจ้งสิทธิในคำให้การผู้ต้องหา แต่ให้พนักงานสอบสวนแจ้งตอนเอาเข้าห้องควบคุม โดยลงประจำวันและให้ผู้ต้องหาลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2527, มาตรา 3.

<sup>30</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ก (2551). คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการดำเนินคดี ในชั้นตอนก่อนการพิจารณา. หน้า 64.

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 4 มาตรา 5 และ มาตรา 6.

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 3.



จัดการแทนผู้เสียหายตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีอำนาจกระทำการแทนก็ตาม ผู้จัดการแทนไม่ว่าในกรณีใด ย่อมมีฐานะเสมือนตัวแทนของผู้เสียหายที่แท้จริงที่เป็นตัวการนั้น ผู้จัดการแทนจะทำได้ก็ต่อเมื่อนั้นผู้เสียหายทำเองได้โดยชอบ ถ้าตัวการไม่เป็นผู้เสียหายเองแล้ว ผู้จัดการแทนก็ไม่มีอำนาจจัดการแทนให้<sup>33</sup>

### 2.3.3 ผู้มีอำนาจหน้าที่และเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญา

ตามหลักการดำเนินคดีโดยรัฐแล้ว เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นจะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น รัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยผ่านทางองค์กรของรัฐ ซึ่งในการสอบสวนฟ้องร้องตามระบบอัยการที่สมบูรณ์ ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญากระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ เจ้าพนักงานตำรวจเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการเท่านั้น ดังนั้น ในประเทศต่างๆ ที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จึงถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่อาจแบ่งแยกได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเท่านั้น อีกทั้งพนักงานอัยการยังมีอำนาจควบคุมและทำการสอบสวนคดีได้อย่างกว้างขวาง นอกจากหน้าที่ฟ้องร้องคดีอาญา

ฉะนั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานจึงเป็นพนักงานอัยการ มิใช่เจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยบทบาทในการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นในทางปฏิบัติล้วนอยู่ในความดูแลของพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น จนอาจกล่าวได้ว่า ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรมต่างก็เข้าใจว่า หน้าที่ในการสอบสวนคดีเป็นของพนักงานสอบสวน ส่วนอัยการทำหน้าที่เพียงเป็นผู้สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเท่านั้น ทำให้เกิดความเข้าใจว่าอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของไทยแบ่งแยกออกจากกัน

#### 2.3.3.1 พนักงานสอบสวน

พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน ได้แก่ รวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานสอบสวนได้กระทำไปเกี่ยวกับความผิดตามที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) และมาตรา 11<sup>34</sup>

<sup>33</sup> คณิง ภาไชย. (2541). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (เล่ม 1)*. หน้า 44.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6) และมาตรา 11.

หากพิจารณาจากคำนิยามตามมาตรา 2 (6) ประกอบมาตรา 18 และมาตรา 20 แล้ว พนักงานสอบสวนได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

กรณีความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร

1) ในกรุงเทพมหานคร พนักงานสอบสวน ได้แก่ ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป<sup>35</sup>

2) ในท้องที่ต่างจังหวัดพนักงานสอบสวน ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ และข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป<sup>36</sup>

ในทางปฏิบัติ ทางราชการจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเดียวเท่านั้นที่ทำหน้าที่สอบสวน ซึ่งในปัจจุบัน ได้แก่ ข้าราชการตำรวจ ส่วนพนักงานฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา โดยทั่วไป เว้นแต่จะควบคุมการสอบสวนโดยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอในเขตท้องที่ของตนตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 ข้อ 4 และ 12<sup>37</sup> และในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554 ซึ่งปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาบางประเภทได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่<sup>38</sup> เป็นต้น

กรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร

พนักงานสอบสวน ได้แก่ อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทน รวมทั้งอาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ แต่พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจสอบสวนได้ระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด<sup>39</sup>

<sup>35</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18 วรรคสอง.

<sup>36</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18 วรรคหนึ่ง.

<sup>37</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับอ้างอิง)*. หน้า 45.

<sup>38</sup> กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554, ข้อ 2 และข้อ 4.

<sup>39</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

### 2.3.3.2 พนักงานอัยการ

พนักงานอัยการ<sup>40</sup> หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาจจะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด หรือเจ้าพนักงานอื่นที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลก็ได้ แต่โดยทั่วไปจะหมายถึงข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีทั้งปวงแทนรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของแผ่นดิน

พนักงานอัยการจึงยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในฐานะพนักงานอัยการ โจทก์และการฟ้องร้องคดีของพนักงานอัยการนั้นต้องมีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน พนักงานอัยการมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานทั้งหมดในสำนวนการสอบสวน ถ้าเห็นว่ายังบกพร่อง พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป และเมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วพนักงานอัยการมีอำนาจตามมาตรา 143 ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้ส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป หรือในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยให้สั่งไม่ฟ้อง

### 2.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับพนักงานอัยการในการใช้อำนาจดำเนินคดี

โดยส่วนใหญ่แล้ว การดำเนินคดีอาญาเป็นภารกิจของรัฐ และเป็นภารกิจที่รัฐโดยมากจะผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น แต่บางรัฐเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้เฉพาะความผิดบางฐาน สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐก็ตาม แต่รัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียว เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง<sup>41</sup> และมีข้อจำกัดบางประการเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งมาตรา 28 ที่บัญญัติว่า

“มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

- (1) พนักงานอัยการ
- (2) ผู้เสียหาย”

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเอง เพราะถือว่าเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาโดยตรงด้วย จึงควรมีส่วนร่วมในการที่จะกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อศาล และผู้เสียหายเป็นผู้รับทราบข้อเท็จจริงจากการกระทำความผิดพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิด เพื่อเสนอต่อศาลอันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมและรัฐ

<sup>40</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (5).

<sup>41</sup> คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 437.

ในการร่วมมือกันปราบปรามผู้กระทำผิด<sup>42</sup> อีกทั้งการดำเนินคดีของผู้เสียหายจะเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าพนักงานของรัฐในการพิจารณาคดีของรัฐอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 ได้บัญญัติว่า

“มาตรา 34 คำสั่งไม่ฟ้องคดีหาตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่”

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของมาตรา 34 ที่ต้องบัญญัติให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อีก ทั้งๆ ที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา 34 ได้บัญญัติไว้ในหมวดเรื่องการฟ้องคดีอาญา จึงน่าจะมีจุดมุ่งหมายที่จะแสดงสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายมากกว่าเป็นการเน้นให้เห็นถึงอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายตามมาตรา 28 ให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น<sup>43</sup>

แม้ว่าอำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการและผู้เสียหายต่างเป็นอิสระต่อกันไม่ขึ้นแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด และแต่ละฝ่ายไม่มีอำนาจยับยั้งการฟ้องคดีของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เสียหายกับพนักงานอัยการในการใช้อำนาจดำเนินคดีต่างมีทางที่จะควบคุมการฟ้องร้องคดีของกันและกันดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำความผิดที่กระทบถึงความสงบเรียบร้อยในสังคมส่วนรวม การให้อำนาจผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาได้เองโดยอิสระอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อกระบวนการยุติธรรมหลายประการ เช่น การที่ผู้เสียหายดำเนินคดีโดยเกิดจากการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ไม่เข้าใจในวิธีการดำเนินคดีอาญา หรือมีเจตนาช่วยเหลือผู้กระทำผิดโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นใหญ่ หรือด้วยเหตุผลที่มีขอบด้วยประการอื่นใด หากการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องผู้กระทำผิด การดำเนินคดีอาญาเช่นนี้ของผู้เสียหายเป็นการทำให้เกิดสภาพเดือดขาดทางกฎหมาย และต้องห้ามดำเนินคดีนั้นอีก จะเป็นการตัดอำนาจฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการและผู้เสียหายคนอื่นทั้งหมดตามหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ “Ne bis in idem” ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) อันเป็นการเสียหายต่อรัฐเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น การจำกัดอำนาจกระทำการของผู้เสียหายในคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับคดีความของรัฐ ซึ่งข้อจำกัดอำนาจผู้เสียหายในกรณี คือ บทบัญญัติแห่งมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติว่า

<sup>42</sup> กิตติ บุศยพลากร. (2523 ). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. หน้า 114.

<sup>43</sup> อารยา เกษมทรัพย์. เล่มเดิม. หน้า 52-54.

“มาตรา 32 เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็น โจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำ หรือละเว้นการกระทำการใดๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งให้ผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นๆ ได้”

ความในบทบัญญัติมาตรานี้ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า แม้กฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาจะให้สิทธิแก่ผู้เสียหายดำเนินคดีอาญาได้ก็ตาม แต่ผู้เสียหายมิได้เป็นองค์กรหลักในการ ดำเนินคดีอาญา การดูแลความสงบเรียบร้อยเป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ<sup>44</sup> อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ประเทศไทยใช้ กฎหมายจึงต้องกำหนดข้อห้าม สำหรับผู้เสียหายไว้ เพื่อป้องกันมิให้คดีของรัฐนั้นเกิดความเสียหายจากการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญา โดยผู้เสียหายนั่นเอง

นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายเข้าร่วมเป็น โจทก์ในคดีซึ่งพนักงาน อัยการ ได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้ว แต่ต้องก่อนที่ศาลชั้นต้นจะมีคำพิพากษาตามที่บัญญัติประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 ว่า

“มาตรา 30 คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องขอ เข้าร่วมเป็น โจทก์ในระยะเวลาใดระหว่างพิจารณาก่อนศาลชั้นต้นพิพากษาคดีนั้นก็ได้”

ผู้เสียหายที่ขอเข้าเป็น โจทก์ร่วม ต้องถือเอาคำฟ้องของพนักงานอัยการเป็นหลักจะมา ขอแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้ และหากคำฟ้องนั้นบกพร่องก็ต้องรับผลของคำฟ้องที่บกพร่องนั้นด้วย<sup>45</sup>

ในทางตรงกันข้าม กฎหมายเปิด โอกาสให้พนักงานอัยการสามารถขอเข้าเป็น โจทก์ ร่วมกับผู้เสียหายที่ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วเช่นกัน ตามที่บัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31<sup>46</sup> หากว่าคดีที่ฟ้องนั้นมีใช้ความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งหมายความว่าจะต้องเป็นความผิดอาญา แผ่นดินที่ผ่านการสอบสวนซึ่งเป็นเงื่อนไขให้อ่านาจฟ้องคดีแล้วเท่านั้น โดยที่อัยการสามารถขอ เข้าร่วมคดีได้ก่อนคดีเสร็จเด็ดขาด<sup>47</sup>

อาจสรุปได้ว่า แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยให้อ่านาจผู้เสียหายฟ้อง คดีอาญาได้ก็ตาม แต่พนักงานอัยการมีอำนาจยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับคดีอันเกิดจากการ กระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ในกระบวนการพิจารณาของผู้เสียหายได้ตามมาตรา 32 แสดงให้เห็นว่า มีกระบวนการตรวจสอบอำนาจฟ้องระหว่างรัฐกับผู้เสียหาย อีกทั้งแสดงให้เห็นว่าในการดำเนินคดี

<sup>44</sup> คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 125.

<sup>45</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 96.

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 31.

<sup>47</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 98.

อาญาในประเทศไทยนั้น ให้ความสำคัญแก่การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมากกว่าการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย

#### 2.4 การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาตามระบบชีวิลลอว์ เช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ซึ่งหากจะพิจารณาตามเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวมาแล้ว การดำเนินคดีอาญาของไทยใช้ระบบกล่าวหาเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศจะมีส่วนแตกต่างบ้างตรงที่การดำเนินคดีอาญาของเราได้แยกหน้าที่สอบสวนและหน้าที่ฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้องค์กรตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่ในการสอบสวน และให้อัยการเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบหน้าที่ฟ้องร้อง ลักษณะการแบ่งแยกเช่นนี้มีนักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นว่า ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งต่างๆ มากมายในการดำเนินคดีของกระบวนการยุติธรรมไทย

การดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ<sup>48</sup> การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นองค์กรต่างๆ มีหน้าที่ร่วมกัน และช่วยกันในการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานมีหน้าที่ค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำขอหรือคำร้องของผู้ใด<sup>49</sup>

การค้นหาความจริงนั้น หมายความว่า จะต้องค้นหาความจริงที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพราะการดำเนินคดีอาญา คือ การค้นหาความจริงเพื่อชี้ขาดเรื่องที่ถูกกล่าวหาดังนั้นการเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมในประเทศที่การดำเนินคดีอาญากระทำโดยรัฐนั้นจึงต้องมีความเป็นภาวะวิสัยอย่างแท้จริงโดยไม่ถือว่าตนเป็นคู่ความพิพาทกับผู้ถูกกล่าวหา มิฉะนั้นแล้วก็จะป็นอุปสรรคต่อการค้นคว้าหาความจริงเป็นอย่างยิ่ง และในชั้นศาล ศาลก็ต้องทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงอย่างกระตือรือร้น ศาลจะวางเฉยไม่ได้ ในการทำหน้าที่ค้นหาความจริงของศาลนั้น ศาลจะไม่ผูกมัดกับแบบหรือคำร้องคำขอของผู้ใดเช่นกัน ศาลมีหน้าที่ต้องค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ ซึ่งการค้นหาความจริงในลักษณะนี้เรียกว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา” อย่างไรก็ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยศาลอาจพิพากษาคดีโดยอาศัยเพียงคำรับสารภาพของจำเลยได้<sup>50</sup>

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว บทบาทขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาหากจะดำเนินงานร่วมกันให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

<sup>48</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 32.

<sup>49</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา, 131 และมาตรา 143.

<sup>50</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 176.

ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและความผิดอาชญากรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบและแนวทางการดำเนินงานอย่างมีระบบ โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยภายนอกและสภาพแวดล้อมต่างๆ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลลักษณะของบังคับของกฎหมาย สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขนบธรรมเนียมและประเพณีของประชาชนควบคู่กันไปด้วย

#### 2.4.1 การสอบสวนคดีอาญา

การสอบสวนคดีอาญานั้นมีส่วนเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกตลอดจนมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตำรวจมิใช่เป็นเพียงผู้พิทักษ์สันติภาพแห่งรัฐหรือดูแลข้อกฎหมายทั่วไปเท่านั้น แต่เป็นผู้พิทักษ์ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และความเป็นธรรมในสังคมด้วย ดังนั้น พนักงานสอบสวนในฐานะตัวแทนองค์กรแรกในกระบวนการยุติธรรมต้องทำหน้าที่ผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมให้เกิดกับประชาชนอย่างแท้จริง โดยจะต้องดำรงไว้ซึ่งปรัชญาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

##### 1) ความชอบด้วยกฎหมายในการสอบสวนคดีอาญา

ในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างแท้จริงนั้น จะต้องกระทำภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ โดยเคร่งครัด พนักงานสอบสวนจะต้องพยายามใช้ศิลปะในการสอบสวนอย่างเต็มความสามารถ ควรยึดหลักว่าการสืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานนั้น ต้องกระทำภายในกรอบของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้ การสอบสวนผู้เสียหายหรือพยานจะต้องไม่เกิดจากการจูงใจ ให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง หรือโดยมิชอบประการอื่น

การกระทำอย่างใดจะถือว่าเป็นความผิดกฎหมายนั้นวินิจฉัยไม่ยาก แต่ผู้ถูกกล่าวหาจะกระทำผิดจริงหรือไม่เป็นการยากที่จะตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานที่สามารถรวบรวมได้ว่ามีมากน้อยเพียงใด ในระบบการสอบสวนของต่างประเทศที่เจริญแล้วนั้น ศาลจะไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบ การสอบสวนที่นำไปถือว่าการเสียเปล่านั้นไปพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาลไม่ได้ สำหรับประเทศไทยนั้น การสอบสวนโดยมิชอบของพนักงานสอบสวนจะมีผลให้งานสอบสวนคดีอาญาในส่วนรวมต้องเสียไป ขาดความเชื่อถือไว้วางใจจากบุคลากรในองค์กรกระบวนการยุติธรรมทางอาญาขึ้นไป ทั้งในขั้นตอนของอัยการและศาล สำนักงานการสอบสวนและพยานหลักฐานต่างๆ ย่อมมีตำหนิและถูกโต้แย้ง ก่อให้เกิดความสงสัยในชั้นพิจารณาของศาลได้และหากการสอบสวนเริ่มต้นโดยมิชอบแล้ว ก็หมายถึงว่าความบริสุทธิ์ยุติธรรมที่ประชาชนพึงได้รับนั้น ถูกทำลายตั้งแต่ต้น

แม้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 จะกำหนดให้พนักงานอัยการ มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ก็ตาม แต่มาตรา 120<sup>51</sup> ก็กำหนดเงื่อนไขให้อำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการว่า จะต้องผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมาแล้ว หากมิได้มีการสอบสวนมาก่อน จะฟ้องร้องคดีมิได้ ซึ่งมีความหมายอยู่ 2 นัย คือ ไม่มีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อนเลยหรือ มีการสอบสวนแล้วแต่การสอบสวนนั้นมิชอบด้วยกฎหมาย

กรณีที่มีการสอบสวนแล้วแต่เป็นการสอบสวนที่มิชอบนั้น ก็ทำให้พนักงานอัยการ ไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้เช่นกัน ซึ่งการที่จะถือว่าเป็นการสอบสวนโดยชอบนั้น จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการดังต่อไปนี้

(1) การสอบสวนได้ทำโดยผู้มีอำนาจสอบสวน หากไม่ใช่ผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ไม่เรียกว่ามีการสอบสวน

(2) พนักงานสอบสวนนั้นได้ทำไปในเขตอำนาจของตนด้วย หากทำการสอบสวนนอกเขตอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 – 20 แล้ว ย่อมเป็นการสอบสวนไม่ชอบ

(3) พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>52</sup>

## 2) ความรวดเร็วในการสอบสวนคดีอาญา

ในหลักของกฎหมายว่าด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือหลักการ อำนวยความยุติธรรมทางอาญาก็ดี การสอบสวนคดีอาญาล่าช้าก็เท่ากับเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 ได้บัญญัติไว้ว่า “ให้เริ่มทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า” โดยข้อเท็จจริงนั้น หากการสอบสวนกระทำโดยล่าช้า ร่องรอยและพยานหลักฐานต่างๆ ในสถานที่เกิดเหตุอาจลบเลือน ถูกยกย้าย ทำลายซ่อนเร้น หรือทำให้สูญหายได้

เมื่อผ่านขั้นตอนการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะต้องทำการสอบสวนในขั้นต่อไปให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อป้องกันมิให้ผู้เสียหายหรือพยานหลงลืมเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อันส่งผลให้การเบิกความในศาลคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงได้ นอกจากนี้ยังส่งผลให้ผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพนานเกินไป การสอบสวนให้เสร็จสิ้นโดยรวดเร็วเรียบร้อยนั้น นอกจากจะส่งผลโดยตรงถึงการอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปแล้ว ยังมีผลให้ประชาชนและสังคมเกิดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงาน

<sup>51</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน.”

<sup>52</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เล่มเดิม, หน้า 206-207.



ของพนักงานสอบสวนอย่างมากด้วย และจะหันกลับมาให้ความเชื่อถือไว้วางใจให้ความร่วมมือในการแจ้งข่าว เบาะแสของคนร้าย ร่วมมือเป็นพยาน หรือชี้ช่องพยานหลักฐานทางคดี ซึ่งส่งผลให้ งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้ผลยิ่งขึ้น คนร้ายเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด

### 3) ความเป็นธรรมในการสอบสวนคดีอาญา

ความเป็นธรรมในการสอบสวนนั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก และความเป็นธรรมนั้นไม่สามารถวัดได้ด้วยตัวหนังสือ ไม่อาจวัดได้ด้วยความรู้สึกของคนใดคนหนึ่ง ในทางวิชาการกล่าว ว่า ความเป็นธรรมนั้นแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ

- (1) ความเป็นธรรมโดยแท้
- (2) ความเป็นธรรมโดยกฎหมาย

การปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวน ควรยึดหลักความเป็นธรรมตามกฎหมายเป็นหลัก แต่ควรพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเห็นอกเห็นใจ กล่าวคือ เมื่อมีผู้มาร้องทุกข์กล่าวหา ให้ดำเนินคดีกับบุคคลใด และมีการจับกุมผู้ถูกกล่าวหาทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเสื่อมเสียชื่อเสียงและถูกจำกัดอิสรภาพลงในพื้นที่ ความรู้สึกของผู้ถูกจับกุมและญาติพี่น้องจะเริ่มคิดและเรียกร้องหาความยุติธรรมทันทีเช่นกัน และในทางตรงกันข้ามฝ่ายผู้เสียหาย หรือผู้ถูกประทุษร้ายร่างกายหรือทรัพย์สินก็จะเรียกร้องความเป็นธรรม เรียกร้องให้เจ้าพนักงานสอบสวนสอบสวนดำเนินคดีให้สามารถลงโทษกับผู้ต้องหาและเพื่อให้ได้รับการชดเชยความเสียหาย หรือเพื่อให้ติดตามทรัพย์สินกลับคืนมา จึงเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนซึ่งจะต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนไปด้วยความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย ซึ่งนับเป็นเรื่องสำคัญและยากยิ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเป็นขั้นตอนที่เหนื่อยยากที่สุด พนักงานสอบสวนจะต้องค้นหาความจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ทุกอย่างซึ่งในการรวบรวมพยานหลักฐานนั้นจะต้องอาศัยหรือต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่น และนอกจากนั้นยังต้องเดินทางไปในที่ต่างๆ เพื่อไปเสาะหาพยานหลักฐาน และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำงานและต้องแข่งกับเวลา มีการชิงไหวชิงพริบ ดังนั้น พนักงานสอบสวนจะต้องทำงานด้วยความเสียสละอดทนต่อความเหนื่อยยาก จึงจะทำให้การสอบสวนเป็นที่พึงและให้ความยุติธรรมกับประชาชนได้อย่างแท้จริง<sup>53</sup>

<sup>53</sup> แดน กองแก้ว. (2544). ปัญหาพิเศษทางการบริหาร เรื่อง อุปสรรคในการสอบสวนคดีอาชญากรรม ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 12-14.

#### 2.4.1.1 การสอบสวน

การสอบสวน หมายถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) เพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และรวมตลอดถึงการสอบสวนการตาย อันเป็นผลจากการกระทำผิดอาญาในการชั้นสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 129

ประเด็นความสำคัญของการสอบสวนอยู่ที่ว่าในการสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นนั้น จะทำได้ก็โดยหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้

1) การสอบสวนจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อนั้นได้กระทำโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6) และพนักงานสอบสวนจะต้องมีเขตอำนาจที่จะสอบสวนคดีนั้นๆ ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 ถึง 21 การสอบสวนใดที่มีได้เป็นไปตามนี้ย่อมเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบ และถือว่าไม่ได้มีการสอบสวนแต่อย่างใดทั้งสิ้น

2) การสอบสวนถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการยื่นฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าหากยังไม่มี การสอบสวนผู้ต้องหาที่ยังฟ้องไม่ได้ อาจกล่าวได้ว่าการสอบสวนคดีอาญา เป็นหัวใจของการดำเนินคดีอาญา การสอบสวนจะต้องทำด้วยความบริสุทธิ์เที่ยงธรรมสอดคล้องตามบทบัญญัติกฎหมายที่ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำ หรือจัดให้ทำ การใดๆ ในเรื่องที่ต้องหา นั้น

3) การสอบสวนเป็นการให้พนักงานสอบสวน มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรงหลายประการ เช่น มีอำนาจทำการตรวจค้นตัวบุคคลโดยตรงหลายประการ เช่น มีอำนาจทำการตรวจค้นตัวผู้ต้องหา การค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด การจับ และการควบคุม วัตถุประสงค้ำสำคัญในการสอบสวน เป็นการมุ่งประสงค์ต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อวัตถุประสงค์แห่งประสิทธิผลในการลงโทษและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้าจะทำการในที่ใดแล้วแต่จะเห็นสมควรโดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย” การที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนโดยไม่ชักช้าย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อการได้มาซึ่งพยานหลักฐานข้อเท็จจริงแห่งคดี และเป็นการบำรุงขวัญของประชาชนตลอดจนเป็นการป้องกันยับยั้งมิให้ผู้อื่นเอาอย่าง เนื่องจากเกรงกลัวต่อโทษที่ได้รับผลสนองตอบโดยพลัน และประจักษ์ชัดถึงผลกรรมชั่วที่ได้กระทำไปแล้ว และพนักงานสอบสวน

ต้องมีความเป็นกลาง ดังบทบัญญัติกฎหมายที่ว่า “ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ต้องหา เพื่อจงใจให้เขาให้การอย่างไรๆ ในเรื่องที่ต้องหา” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135 ซึ่งตรงกับหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติว่าในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

#### 2.4.1.2 การสอบสวนความผิดอันยอมความได้

ความผิดอันยอมความได้นั้น ตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ หมายถึงบรรดาความผิดที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความได้ ส่วนบทบัญญัติอื่นนอกจากที่ระบุไว้ให้เป็นความผิดอันยอมความได้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งจะมีผลตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ คือ บรรดาความผิดทั้งหลายที่ผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องผู้กระทำผิด

เมื่อเกิดความผิดอาญาแผ่นดินขึ้น ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ คือ พนักงานอัยการและผู้เสียหาย การที่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ ต้องมีการสอบสวนก่อน สำหรับเอกชนผู้เสียหายนั้น มีขั้นตอนในทางปฏิบัติตามกฎหมายให้เกิดสิทธิในสองกรณี คือ ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายหรือฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเอง ผู้เสียหายจะเลือกใช้สิทธิวิธีหนึ่งวิธีใดก็ได้

เมื่อความผิดอันยอมความได้ คือ บรรดาความผิดที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นความผิดอันยอมความได้ ส่วนบทบัญญัติอื่นนอกจากที่ระบุไว้ให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งจะมีผลตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ

ฉะนั้น ความผิดอันยอมความได้คือ บรรดาความผิดทั้งหลายที่ผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องผู้กระทำผิด

ในกรณีเป็นความผิดอันยอมความได้ หากผู้เสียหายจะใช้สิทธิประการแรก ต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนภายใน 3 เดือน นับแต่วันรู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำผิดมิฉะนั้นขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 96 หากใช้สิทธิประการที่สอง ถ้าได้ร้องทุกข์ไว้แล้วจะฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ภายในอายุความทางอาญา

ผู้เสียหายในความผิดอันยอมความได้ จะต้องทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนตาม มาตรา 121 วรรคสอง “แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวน เว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ” จึงกล่าวได้ว่า ห้ามพนักงานสอบสวนทำการสอบสวน เว้นแต่ผู้เสียหายจะร้องทุกข์เสียก่อนในกรณีเป็นความผิดอันยอมความกันได้หรือผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาต่อศาลด้วยตนเองก็ได้ ถ้าได้ร้องทุกข์ไว้แล้วจะฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้ภายในอายุความ ทางอาญา

ส่วนความผิดอาญาแผ่นดินนั้น ผู้เสียหายจะร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเองเมื่อใดก็ได้ภายในอายุความทางอาญา

#### 2.4.2 เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวน

พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>54</sup> ซึ่งอาจเป็นพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น

##### 2.4.2.1 อำนาจพนักงานสอบสวน

เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงทางคดีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติถึงอำนาจของพนักงานสอบสวนได้ ดังต่อไปนี้

1) ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

2) ให้อำนาจตรวจตัวผู้เสียหายเมื่อผู้นั้นยินยอม หรือตรวจตัวผู้ต้องหาหรือตรวจสิ่งของ หรือที่ทางอันสามารถอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ให้รวมทั้งทำภาพถ่าย แผนที่หรือภาพวาดจำลอง หรือพิมพ์ลายนิ้วมือ หรือลายเท้ากับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลาย ซึ่งน่าจะกระทำให้คดีกระจ่างขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมลงลายมือชื่อ ไม่ยอมพิมพ์มือในคำให้การในบันทึก ให้พนักงานสอบสวนคงเพียงบันทึกเหตุแห่งการไม่ยอมนั้นไว้ จะเอาผิดฐานขัดคำสั่งไม่ได้ แต่ถ้าประสงค์พิมพ์นิ้วมือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด หรือต้องการทราบว่าเคยต้องโทษมาก่อนหรือไม่ ผู้ต้องหาขัดขืนไม่ให้เจ้าพนักงานดำเนินการอาจผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานได้ พนักงานสอบสวนไม่สามารถบังคับให้ผู้ต้องหาเขียนชื่อ ซึ่งไม่ใช่ชื่อของตนหรือข้อความใดๆ แม้จะเป็นการพิสูจน์ความผิดก็ตาม

3) ให้อำนาจค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือได้ใช้ หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 (2)

4) ให้อำนาจออกหมายเรียกบุคคล ซึ่งครอบครองสิ่งของซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่บุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเอง เมื่อจัดส่งสิ่งของนั้นมาตามหมายเรียกแล้ว ถือเสมือนว่าได้ปฏิบัติตามหมาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 (3) ให้อำนาจยึดไว้ซึ่ง

<sup>54</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6).

สิ่งของที่ค้นพบ หรือส่งมาดังกล่าว และให้รวมถึงการอายัดด้วย ทั้งนี้การยึดต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ รวมทั้งจัดเก็บรักษาสิ่งของนั้นๆ ด้วย

5) ให้มีอำนาจที่จะจับและควบคุมหรือจัดการจับ หรือควบคุมผู้ต้องหาหรือบุคคลใดซึ่งในระหว่างการสอบสวนปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิด หรือจะปล่อยตัวชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย หรือมีประกันและหลักประกันด้วย หรือปล่อยไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136

6) ให้มีอำนาจที่จะสั่งมิให้บุคคลออกไปจากสถานที่ชั่วคราวที่จำเป็นตามนัยมาตรา 137 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนขณะทำการอยู่ในบ้านเรือนหรือสถานที่อื่นๆ มีอำนาจสั่งมิให้ผู้ใดออกไปจากสถานที่นั้นๆ ชั่วคราวเท่าที่จำเป็น” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 136

7) ให้มีอำนาจที่จะสอบสวนเองหรือส่งประเด็นไปสอบสวน เพื่อทราบความเป็นมาแห่งชีวิตและความประพฤติอันเป็นอาชญาของผู้ต้องหา แต่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบข้อความทุกข้อที่ได้มาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 138

8) ให้มีอำนาจออกหมายเรียกผู้เสียหาย หรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดี ให้มาตามเวลาและสถานที่ในหมายแล้วให้ถามปากคำบุคคลนั้นไว้ การถามปากคำนั้นพนักงานสอบสวนจะให้ผู้ให้ถ้อยคำสาบานหรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้ และต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ว่าด้วยพยานบุคคล ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจหรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำ ซึ่งอยากให้ด้วยความเต็มใจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133

จากที่กล่าวมาแล้วสรุปสั้นๆ ได้ว่า หลักการสอบสวนต้องประกอบด้วยความถูกต้อง ความเป็นธรรม ความรวดเร็ว กล่าวคือ การสอบสวนจะต้องดำเนินกรอย่างถูกต้องภายในกรอบของกฎหมาย อันได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และจะต้องเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหา ตลอดจนสังคมส่วนรวมด้วย มิใช่มุ่งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาฝ่ายเดียวประการสุดท้าย คือ จะต้องเร่งรัดดำเนินการสอบสวนหรือพิสูจน์คดีโดยเร็วจึงจะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้

#### 2.4.2.2 เขตอำนาจพนักงานสอบสวน

การสอบสวนนั้นเป็นการกระทำ ที่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและโดยที่ในการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา นั่น ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี ฉะนั้นหากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีอาจจะเป็นการกระทบต่อหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำ Ne bis in idem<sup>55</sup> ส่วนการสอบสวนเรื่องเดียวกันจึงต้องมีเพียงสำนวนเดียวเท่านั้น

คำว่า “พนักงานสอบสวน” มีความหมาย 2 นัย กล่าวคือ นัยหนึ่ง หมายถึงตัวบุคคลหรือตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวน กับอีกนัยหนึ่ง หมายถึง องค์กรพนักงานสอบสวนจุดเกาะเกี่ยวของอำนาจและหน้าที่ของพนักงานสอบสวน คือ ที่เกิดเหตุ ที่อยู่ของผู้ต้องหา และที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ซึ่งปกติจะถือที่เกิดเหตุเป็นจุดสำคัญ เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนท้องที่ที่ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวนตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง<sup>56</sup>

จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20 ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจขึ้นไป ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจสอบสวนคดีได้ ต่อเมื่อ<sup>57</sup>

- 1) ความผิดอาญา “ได้เกิด” ภายในเขตอำนาจตน
- 2) ความผิดอาญา “อ้างว่าได้เกิด” ภายในเขตอำนาจของตน
- 3) ความผิดอาญา “เชื่อว่าได้เกิด” ภายในเขตอำนาจของตน
- 4) ผู้ต้องหาที่มีที่อยู่ในเขตอำนาจของตน
- 5) ผู้ต้องหาถูกจับภายในเขตอำนาจของตน

#### 2.4.2.3 พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

เมื่อความผิดอาญา “ได้เกิด” ที่ใด โดยหลักแล้ว ที่นั่นมักมีพยานหลักฐานต่างๆ อยู่พอสมควร จึงสมควรให้พนักงานสอบสวนที่ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจของตนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ด้วยเหตุนี้ มาตรา 18 วรรคสาม จึงกำหนดหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนที่ความผิดอาญาได้เกิด รวมทั้งกรณี “อ้างว่าได้เกิด” และ “เชื่อว่าได้เกิด” ภายในเขตอำนาจของตนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

<sup>55</sup> คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 447.

<sup>56</sup> แหล่งเดิม. หน้า 441-442.

<sup>57</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ก เล่มเดิม. หน้า 418-419.

พนักงานสอบสวนกรณีความผิดเกี่ยวพันกันหลายท้องที่<sup>58</sup> ได้แก่ กรณีดังนี้

- ก) ไม่แน่ว่าความผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- ข) ความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- ค) ความผิดต่อเนื่องซึ่งกระทำในท้องที่ต่างๆเกินกว่าหนึ่งท้องที่
- ง) ความผิดหลายกรรมกระทำลงในท้องที่ต่างๆ กัน
- จ) ความผิดเกิดขึ้นขณะที่ผู้เสียหายกำลังเดินทาง

กรณีความผิดเกี่ยวพันดังกล่าว พนักงานสอบสวนในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจสอบสวนได้

ส่วนพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ความผิดเกี่ยวพันดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 19 วรรคสอง กล่าวคือ

(ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ

(ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ คือ พนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำความผิดก่อน อยู่ในเขตอำนาจ

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนคดีนั้นแล้ว ต้องสอบสวนให้เสร็จสิ้นไป จะยุติเสียเฉยๆ โดยไม่มีความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ แต่เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวน ก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาอันว่าด้วยการสอบสวนจนเสร็จสิ้น ตลอดจนส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการ พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวนนั้น เมื่อมีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในคดีอาญา พนักงานสอบสวนควรกระทำการสืบสวนเสียก่อน เมื่อฟังได้ว่าการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น จึงดำเนินการสอบสวนก็จะไม่เกิดปัญหาเกิดขึ้น

แสดงว่าเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในคดีอาญา พนักงานสอบสวนควรที่จะใช้ดุลพินิจเสียก่อนว่า ควรที่จะรับแจ้งร้องทุกข์ในทันทีหรือไม่ หากมีข้อสงสัยเคลือบแคลงบางประการก็ควรที่จะรับแจ้งไว้ แล้วทำการสืบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสียก่อน หากมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น ก็รับรับคำร้องทุกข์ตามระเบียบต่อไป แต่หากไม่มีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น ก็ยุติไม่ทำการสอบสวนต่อไป และกรณีที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122

<sup>58</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 19.

เมื่อพนักงานสอบสวน ได้มีการสอบสวนรับคำร้องทุกข์ตามระเบียบแล้ว พนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวนจนเสร็จสิ้นทุกคดี และส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมทั้งความเห็นการสอบสวน สิ่งฟ้อง หรือไม่สิ่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 เท่านั้น จะยุติเองไม่ได้ ดังนั้น กรณีที่ทำการสอบสวนรับคำร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่ผลการสอบสวนไม่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตามที่รับคำร้องทุกข์ไว้ หากยังไม่มีการจับกุมตัวผู้ต้องหาตามคดี พนักงานสอบสวนต้องสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นการสอบสวนจะยุติเองไม่ได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หากมีการจับกุมตัวผู้ต้องหาตามคดีแล้ว ก็จะต้องมีความเห็นสิ่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาไป

ส่วนกรณีคำชี้ขาดในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกัน ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 ซึ่งเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าพนักงานสอบสวนคนใดจะเป็น “พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ” โดยวางหลักไว้ว่า

- 1) ถ้าเป็นการโต้แย้งในจังหวัดเดียวกัน
  - (ก) ในต่างจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ชี้ขาด
  - (ข) ในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้มีตำแหน่งตั้งแต่องอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไป เป็นผู้ชี้ขาด
- 2) ถ้าเป็นการโต้แย้งระหว่างหลายจังหวัด ให้อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด

มาตรา 21 นี้เป็นอีกบทบัญญัติหนึ่งที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงหลักห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำในชั้นเจ้าพนักงาน หรือ “Ne bis in idem” เพราะเหตุที่ว่า การสอบสวนนั้นเป็นกระบวนการใช้อำนาจรัฐที่เข้ามากระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล ผู้ถูกกล่าวหาจึงควรได้รับความคุ้มครองอย่างพอเพียง อีกทั้งการสอบสวนนั้นเป็นอำนาจเดียว สำนวนการสอบสวนในเรื่องเดียวกัน จึงต้องมีเพียงสำนวนเดียว ฉะนั้นหากเกิดปัญหาโต้แย้งขึ้นว่าพนักงานสอบสวนคนใดจะเป็น “พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ” กฎหมายก็ไม่ได้ปล่อยให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจเหล่านั้นต่างคนต่างทำงานกันไป และเกิดการสอบสวนที่ซ้ำซ้อนกันขึ้น แต่ได้บัญญัติมาตรา 21 นี้ไว้ เพื่อจะได้ไม่ต้องเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งกันระหว่างพนักงานสอบสวนอีก<sup>59</sup>

<sup>59</sup> คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 447-448.



## 2.5 การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย

การกระทำความผิดกฎหมายอาญาที่ท้องถื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นความผิดอาญาที่มีระวางโทษจำคุกกระยะสั้นและมีระวางโทษปรับเล็กน้อย ดังนั้น ในจึงควรศึกษาถึงแนวความคิดในการแบ่งแยกประเภทความผิดอาญาและศึกษาลักษณะเฉพาะของความผิดอาญา แต่ละประเภท พร้อมแนวคิดในตอนท้ายว่า ความผิดเล็กน้อยจำเป็นต้องมีวิธีการดำเนินการพิเศษนอกเหนือจากความผิดอาญาทั่วไปนั้น มีขอบเขตและลักษณะอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการหาวิธีดำเนินการที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทกำหนดโทษของคดีอาญาที่ท้องถื่น

### 2.5.1 การแบ่งแยกประเภทความผิดอาญา

การแบ่งประเภทความผิดอาญาอาจเป็นประโยชน์ในการวินิจฉัยและเข้าใจปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับความผิดนั้น ในการแบ่งประเภทความผิดนี้อาจแบ่งแยกตามความแตกต่างของความผิดในแง่ต่างๆ เช่น การแบ่งแยกประเภทของความผิดในแง่ผู้กระทำ การแบ่งแยกประเภทของความผิดในแง่เจตนา การแบ่งแยกประเภทของความผิดในแง่โทษ การแบ่งแยกประเภทของความผิดในแง่ของการดำเนินคดี เป็นต้น<sup>60</sup> ซึ่งแนวคิดการแบ่งแยกประเภทของความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ศึกษานี้จะได้ทำการศึกษาในสามแนวทาง ดังนี้

#### 1) การแบ่งแยกประเภทความผิดอาญาแบบดั้งเดิม

มีการแยกความผิดอาญาออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ Malum In Se และ Malum Prohibitum<sup>61</sup>

ก. ความผิดแบบ Malum In Se หมายถึง ความผิดอาญาที่เป็นความผิดในตัวเอง หรือมีความชั่วร้ายตามธรรมชาติ (Inherently evil) ใน Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายว่าเป็นการกระทำผิดในตัวเอง การกระทำที่ผิดศีลธรรม และการกระทำที่ละเมิดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดี (Malum In Se mean wrong in themselves, act morally wrong, offence against conscience) Malum In Se ถือได้ว่าเป็นความผิดที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่งมนุษย์สามารถรู้ได้ด้วยตนเองว่าการกระทำเช่นใดเป็นความผิด

ข. ความผิดแบบ Malum Prohibitum ไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญาที่เป็นความชั่วร้ายตามธรรมชาติ แต่ถือเป็นความผิดก็เนื่องจากการกระทำที่ต้องห้ามตามบทบัญญัติใน Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายว่าเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดเพราะมีข้อห้าม หรือการกระทำที่

<sup>60</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ข (2549). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. หน้า 75-80.

<sup>61</sup> อธิธิ มุสิกะพงษ์. (2534). การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย. หน้า 4-5.

เป็นความผิดเพราะกฎหมายที่บัญญัติขึ้น (Malum prohibitum mean prohibited wrong or offence ; act which are made offences by positive law) การกำหนดความผิดมีลักษณะเป็นข้อตกลง มิใช่เป็นความผิดโดยธรรมชาติ เช่น ความผิดที่ว่าด้วยการจอร์ถในที่ห้ามจอดหรือจอร์ถในเวลาเกินที่กฎหมายกำหนด หรือการกำหนดให้ต้องขับรถในช่องซ้าย ข้อห้ามทิ้งขยะมูลฝอยลงถนนสาธารณะ เป็นต้น ความผิดเหล่านี้เป็นความผิดที่ได้บัญญัติขึ้นเป็นข้อตกลงระหว่างคนในสังคมด้วยกัน เพื่อต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและประโยชน์ของส่วนรวม เป็นความผิดที่อยู่ นอกเหนือความรู้สึกของมนุษย์ในเรื่องความดีความชั่วเพราะเป็นการบัญญัติกฎเกณฑ์ใหม่ๆ ในสังคมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะความจำเป็นตามสภาพสังคมที่พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วจน หลักกฎหมายธรรมชาติที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ ความผิดประเภท Malum Prohibitum ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับศีลธรรมโดยตรง ผู้กระทำความผิดประเภทนี้จึงเป็นผู้ละเมิดข้อตกลงร่วมกันมากกว่าที่จะเป็นอาชญากร

#### Crime และ Administrative offense

จากพื้นฐานความคิดในการแบ่งประเภทความผิดอาญาดั้งเดิมโดยแบ่งเป็น Malum In Se และ Malum Prohibitum ทำให้นักกฎหมายในกลุ่มประเทศ Common Law นำหลักดังกล่าวมา พิจารณาความผิดอาญาที่เกิดขึ้นและพบว่าหลักเกณฑ์การแบ่งแยกดังกล่าวยังไม่อาจแยกแยะ ความผิดอาญาในสังคมได้อย่างชัดเจนเพียงพอ จึงมีผู้เห็นว่าควรกำหนดจัดแบ่งเสียใหม่โดยเพิ่ม ลักษณะแยกแยะให้ชัดเจนสอดคล้องกับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งประเภทความผิด อาญาออกเป็น ความผิดอาญาโดยแท้ และความผิดเพราะละเมิดระเบียบสาธารณะ (Crime and Public Torts)<sup>62</sup>

Public Torts หมายถึง การทำอันตรายต่อรัฐซึ่งอาจเทียบได้กับความผิดในทางแพ่ง เช่น การทำลายทรัพย์สินสาธารณะ การรบกวนสาธารณะ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิของรัฐที่จะฟ้องทางอาญา ต่อผู้กระทำผิดได้ ความผิดทางการปกครองหรือการละเมิดบทบังคับเพื่อประโยชน์ในการ บริหารงานของตำรวจ เป็นความผิดต่อรัฐซึ่งไม่ร้ายแรงพอที่จะเป็นความผิดอาญาอย่างแท้จริงได้ บทบังคับในการฝ่าฝืนจึงมีลักษณะเป็นเพียงการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐเท่านั้น ฉะนั้น วิธีการที่จะดู ว่าความผิดตามบทบัญญัติใดเป็นความผิดอาญาโดยแท้หรือเป็นเพียง Public Torts นั้น ย่อมดูได้จาก เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายนั้น ว่าต้องการเพียงบังคับใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือมุ่งลงโทษ ผู้กระทำผิดจริงๆ<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Note. 35 Harvard Law Review. (1922). *Public Torts*. p.462.

<sup>63</sup> Ibid. p.483.

Public Torts อาจมีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นได้ต่างๆ กัน เช่น Public welfare offense, Prohibitory laws, Prohibitory acts, Regulatory offense, Police regulations, Administrative misdemeanors, quasi crime หรือ Civil offense ชื่อเรียกต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความพยายาม ที่จะบ่งชี้ข้อแตกต่าง จากความผิดอาญาทั่วไปในลักษณะต่างๆ นั้นเอง

2) การแบ่งแยกประเภทความผิดอาญาโดยพิจารณาจากคุณธรรมทางกฎหมาย ตามแนวคิดของนักนิติศาสตร์ในกลุ่มประเทศ Civil law เห็นว่า หากแบ่งแยกความผิด แบบ Malum In Se และ Malum Prohibitum ไม่มีคุณค่าในทางวิชาการมากนักและมีผลในทาง ทฤษฎีน้อย จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดทางอาญาโดยมุ่งถึงสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง เรียกว่า คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut)

กฎหมายอาญามีหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย กล่าวคือ การที่กฎหมายยกระดับอาญากระดับของสมบัติ (Gut) เฉพาะอย่างขึ้นเป็นคุณธรรมทาง กฎหมาย (Rechtsgut) เนื่องจากในปทัสถาน (Norm) ทั้งหลายนั้นมีสมบัติบางอย่างแฝงอยู่เบื้องหลัง เช่น ปทัสถานที่ว่า การฆ่าเป็นสิ่งไม่สมควร การที่ไม่สมควรนั้นก็เพราะชีวิตเป็นสิ่งที่มีค่าแห่ง การบัญญัติมาตรา 288 ในประมวลกฎหมายอาญาก็เพื่อคุ้มครองชีวิตมนุษย์ทำให้ชีวิตมนุษย์ กลายเป็นคุณธรรมทางกฎหมาย<sup>64</sup>

สมบัติที่ได้ยกระดับขึ้นเป็นคุณธรรมทางกฎหมายในกฎหมายอาญาไม่ว่าจะในประมวล กฎหมายอาญาเองหรือในพระราชบัญญัติอื่นๆ ล้วนเป็นสมบัติที่สำคัญที่จำเป็นสำหรับการ อยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคมทั้งสิ้น การคุ้มครองในรูปแบบอื่นจึงไม่เพียงพอเหตุนี้จึงต้องมีการ คุ้มครองโดยกฎหมายอาญา

สมบัติที่ได้รับยกระดับขึ้นเป็นคุณธรรมทางกฎหมายในกฎหมายอาญานั้น นอกจาก ชีวิตมนุษย์แล้วก็มี เช่น ความปลอดภัยของร่างกาย เสรีภาพในการกระทำ ความคงอยู่ของสถาบัน ต่างๆ ของรัฐ ความปลอดภัยของการจราจร เหล่านี้จะเห็นได้ว่าเป็นสมบัติที่จำเป็นสำหรับการคงอยู่ ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม

ตำรากฎหมายเยอรมันกล่าวว่า คุณธรรมทางกฎหมายเป็นผลผลิตของทฤษฎีกฎหมาย อาญาในศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีกฎหมายอาญาในขณะนั้นกล่าวว่า กฎหมายอาญาตั้งอยู่บนหลักการ คุ้มครองสิทธิ สมบัติทั้งหลายทั้งที่เป็นทรัพย์สินสมบัติและสมบัติอื่นๆ (สมบัติในทางความคิด)

<sup>64</sup> คณิศ ฌ นคร ค (2523, มกราคม). “คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา.” *วารสารอัยการ*, 3, 25. หน้า 55-61.

ของบุคคลชอบที่จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายอาญาและเห็นกันว่ากฎหมายอาญาไม่มีหน้าที่นอกเหนือจากนี้<sup>65</sup>

การศึกษาคุณธรรมทางกฎหมายได้ประโยชน์หลายประการ เป็นต้นว่า<sup>66</sup>

(1) โดยคุณธรรมทางกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของความผิดอาญาฐานต่างๆ คุณธรรมทางกฎหมายจึงเป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายได้

(2) การศึกษาคุณธรรมทางกฎหมายช่วยในการแบ่งแยกจัดหมวดหมู่ประเภทของความผิดเพื่อการศึกษา ซึ่งในตำรากฎหมายอาญาภาคความผิดของเยอรมันได้จัดหมวดหมู่ประเภทความผิดตามคุณธรรมกฎหมายเช่นกัน

(3) โดยที่คุณธรรมทางกฎหมายมีทั้ง คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนเอกชน (Individualrechtsgut) เช่น ชีวิต เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ เป็นต้น และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นความผิดต่อส่วนรวม (Universal - rechtsgut) เช่น ความปลอดภัยของการจราจร สภาพความแท้ของเงินตรา การรักษาไว้ซึ่งความลับของประเทศในทางทหาร เป็นต้น ซึ่งการแบ่งแยกคุณธรรมทางกฎหมายออกดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้การวินิจฉัยปัญหาเรื่องผู้เสียหายในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนแล้ว ยังมีผลต่อการพิจารณาปัญหาที่ว่าในกรณีใดบุคคลจึงจะสามารถป้องกันสิทธิของตนได้ ในปัญหานี้กล่าวโดยย่อก็คือ เอกชนอาจป้องกันได้เฉพาะสิทธิหรือคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนเอกชนเท่านั้น นอกจากนี้การแบ่งแยกคุณธรรมทางกฎหมายออกดังกล่าวยังช่วยในการวินิจฉัยปัญหาความยินยอมของผู้เสียหายอีกด้วย

ความผิดเล็กน้อยในสังคมปัจจุบันได้บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปกครองบริหารส่วนใหญ่มิฉะนั้นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม

3) การแบ่งแยกประเภทความผิดอาญาในแง่โทษ

ในแต่ละประเทศต่างก็ได้แบ่งแยกความผิดอาญาออกเป็นประเภทใหญ่ๆ โดยอาศัยอัตราโทษเป็นเครื่องกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากในความคิดที่มีอัตราโทษระดับหนึ่งอาจมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคดีและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอาญาต่างจากความผิดที่มีอัตราโทษอีกระดับหนึ่งได้ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญาได้แยกเป็นความผิดอาญาทั่วไป และความผิดลหุโทษ โดยความผิดลหุโทษนั้นมีเงื่อนไขในบทบัญญัติที่ใช้ต่างจากความผิดอาญาทั่วไป เช่น การกระทำความผิดลหุโทษแม้กระทำโดยไม่เจตนาก็เป็นความผิด<sup>67</sup> การพยายามกระทำความผิดลหุโทษไม่ต้องรับโทษ<sup>68</sup> ผู้สนับสนุนในความผิดลหุโทษไม่ต้องรับโทษ<sup>69</sup> เป็นต้น

<sup>65</sup> แหล่งเดิม.

<sup>66</sup> แหล่งเดิม.

<sup>67</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 104.

ในประเทศเยอรมันได้มีการแบ่งประเภทความผิดอาญาตามความหนักเบาของอัตราโทษ โดยได้แบบอย่างมาจากประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ มีการแบ่งประเภทความผิดออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้<sup>70</sup>

- (1) Verbrechen
- (2) Vergehen
- (3) Ubertretungen

ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับ Felony, Misdemeanor, และ Petty Offense<sup>71</sup> แต่ต่อมาได้มีแนวความคิดว่าความผิดเล็กน้อยที่เรียกว่า Ubertretungen นั้นมีเป็นจำนวนมาก การบังคับให้มีการฟ้องคดีทุกคดีเป็นปัญหาใหญ่ เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “คดีอาญาเฟ้อ” (Overcriminalization) ทำให้องค์การในกระบวนการยุติธรรมไม่อาจใช้บังคับกับความผิดเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง จึงได้มีแนวความคิดในการลดความผิดอาญา (Decriminalization) โดยการยกเลิกความผิดในการละเมิดกฎหมายเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่เป็นประโยชน์ที่จะลงโทษเสียทั้งหมด และอีกทางหนึ่งโดยการถอดถอนความผิดเล็กน้อยออกจากขอบเขตของกฎหมายอาญาและใช้วิธีการจัดการในฐานะที่เป็น “การกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบ” (Ordnungswidrigkeit) มิใช่ความผิดอาญา ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาก็มีการดำเนินการให้ความผิดเล็กน้อยเหล่านี้อยู่นอกระบบการดำเนินคดีอาญามาโดยตลอด ซึ่งความผิดส่วนใหญ่เป็นความผิดจรรยาบรรณ ความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และข้อบังคับต่างๆ ความผิดเหล่านี้มิได้ถูกยกเลิกไปแต่ได้ถูกมองไปในแนวทางและกระบวนการที่ต่างออกไปจากกระบวนการทางอาญา<sup>72</sup>

ความผิดเล็กน้อยถูกแยกออกจากความผิดอาญาออกมารวมเป็นความผิดใหม่ที่เรียกว่า Ordnungswidrigkeit อันมีวิธีพิจารณาความเป็นพิเศษและไม่ถือเป็นการดำเนินกระบวนการทางอาญา ต่อมาในวันที่ 1 มกราคม 1975 เมื่อมีการออกประมวลกฎหมายอาญาลบใหม่ของประเทศเยอรมัน จึงได้ยกเลิกความผิดประเภท Ubertretungen ทั้งหมด<sup>73</sup>

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 105.

<sup>69</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 106.

<sup>70</sup> คณิต ฌ นคร ง (2526). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ในระบบสากล. หน้า 89.

<sup>71</sup> ในฝรั่งเศสแบ่งเป็น Crime, delit และ Contravention.

<sup>72</sup> อิทธี มุสิกะพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 15.

<sup>73</sup> แหล่งเดิม. หน้า 17.

ฉะนั้น ในปัจจุบันความผิดอาญาในเยอรมันจึงมีอยู่เพียง 2 ประเภท คือ<sup>74</sup>

1. ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ (Verbrechen) ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษที่หนักกว่านั้น และ

2. ความผิดอาญาโทษปานกลาง (Vergehen) ซึ่งได้แก่ความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษจำคุกที่เบากว่านั้น หรือความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับ

จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดประเภทความผิดเล็กน้อยในเยอรมันนั้นได้มีการพิจารณาแยกแยะให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะตัวที่มีอยู่ในเนื้อหาของความผิดเล็กน้อยหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบนั้นเองจนเห็นความแตกต่างจากความผิดอาญาและได้แยกการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวออกไปจากระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในที่สุด

#### 2.5.2 ลักษณะความผิดเล็กน้อยที่แตกต่างจากความผิดอาญาทั่วไป

จากแนวความคิดการแบ่งประเภทความผิดอาญาในแนวต่างๆ ที่ได้ศึกษามาแล้วนี้ เมื่อนำมาวิเคราะห์ถึงลักษณะของความผิดเล็กน้อยในทางอาญาแล้วจะเห็นลักษณะเฉพาะของความผิดเล็กน้อย ดังนี้

1) เมื่อพิจารณาในแง่ของคุณธรรมทางกฎหมาย จะเห็นได้ว่าความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายอาญาเกือบทั้งหมดประสงค์จะคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายคือการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเป็นปกติสุขและมีระเบียบเรียบร้อย คุณธรรมทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐโดยแท้ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว ดังนั้น ความผิดเล็กน้อยเหล่านี้จึงไม่อาจยอมความกันได้ ตัวอย่างเช่นบทบัญญัติในภาค 3 ของประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดลหุโทษอย่างใดก็ตามมีความผิดเล็กน้อยบางความผิดได้บัญญัติขึ้นด้วยความมุ่งหมายเพื่อเสริมให้การคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายของความผิดอาญาทั่วไปให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น ความผิดฐานดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือด้วยการโฆษณาตามมาตรา 393 มีคุณธรรมทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกียรติซึ่งมีความผิดฐานหมิ่นประมาทเป็นหลัก แต่เนื่องจากการกระทำที่กระทบต่อเกียรติในบางเรื่องอาจไม่เป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทได้ เช่น การกระทำที่เป็นการเหยียดหยามผู้อื่นอาจกระทำทางกายหรือทางวาจาก็ได้<sup>75</sup> ถือเป็นการดูหมิ่นซึ่งกระทบต่อเกียรติ แต่อาจไม่เป็นการใส่ความผู้อื่นที่จะเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท จึงจำเป็นต้องบัญญัติความผิดฐานดูหมิ่นมาเพื่อเสริมให้การคุ้มครองเกียรติสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้น คุณธรรมทางกฎหมายของความผิดฐานดูหมิ่นจึงไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบ

<sup>74</sup> คณิต ฌ นคร ง เล่มเดิม. หน้า 89.

<sup>75</sup> คณิต ฌ นคร จ (2553). *กฎหมายอาญาภาคความผิด*. หน้า 195.

หรือความสงบเรียบร้อยในสังคม แต่เป็นเกียรติของบุคคลซึ่งเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนตัว

2) ความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องก็เช่นเดียวกัน เป็นความผิดที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ในด้านต่างๆ ในการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในรัฐเพื่อประโยชน์ในทางปกครองบริหาร ความผิดเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกิจการต่างๆ ที่คนทั่วไปซึ่งอยู่ร่วมกันในสังคมจะต้องประสบอยู่ในการดำเนินชีวิตประจำวัน มีความมุ่งหมายที่จะยกระดับมาตรฐานของความปลอดภัย ป้องกันความไม่สุจริตระหว่างกัน และการระงับการใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการอยู่ร่วมกัน เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจร กฎหมายว่าด้วยการขนส่ง กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร รวมถึงกฎหมายภาษีท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครด้วย เป็นต้น ความผิดเหล่านี้รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องของรัฐโดยตรงที่จะดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในทางบริหารงานของรัฐ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรหาวิธีการที่สะดวกมีประสิทธิภาพในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านี้อย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตามการบัญญัติความผิดอาญาเพื่อเป็นบทบังคับให้กับกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปกครองบริหารอย่างพร่ำเพรื่อเกินไปโดยไม่คำนึงถึงการแก้ไขปัญหาในทางบริหารด้วยวิธีอื่นๆ ประกอบด้วยแล้ว อาจทำให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อเนื่องจากความผิดเหล่านี้จะถูกบัญญัติขึ้นมาก ในทางปฏิบัติรัฐไม่อาจดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้ทุกคน การบังคับใช้กฎหมายจึงมีลักษณะเป็นการกระทำตามนโยบายเป็นครั้งคราวไป ซึ่งอาจทำให้กฎหมายอาญาขาดความศักดิ์สิทธิ์ได้ ดังนั้น นักกฎหมายเยอรมันจึงได้ดึงความคิดเหล่านี้ออกจากกฎหมายอาญาทำให้ความผิดในทางปกครองบริหารสิ้นสภาพความผิดอาญาไป ส่วนในประเทศอื่นๆ แม้จะยอมให้ความผิดเหล่านี้เป็นความผิดอาญาอยู่ต่อไป แต่ก็ถือว่าเป็นความผิดอาญาที่มีลักษณะและความมุ่งหมายต่างจากความผิดอาญาทั่วไป โดยเห็นว่าความเล็กๆ น้อยๆ เป็นลักษณะการฝ่าฝืนระเบียบข้อตกลงในการอยู่ร่วมกัน ไม่ใช่เป็นความผิดโดยธรรมชาติ บุคคลจึงไม่อาจรู้ได้ด้วยตนเองว่าการกระทำของตนจะเป็นความผิดตามกฎหมายที่กำหนดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและตัวผู้กระทำความผิดก็ไม่ได้มีความรู้สึกว่าได้กระทำความผิดจริงๆ นอกจากนี้ความผิดเล็กน้อยส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็น Administrative Offense หรือ Public Torts ซึ่งบทบังคับในความผิดเหล่านี้มักมุ่งไปในทางการชดใช้ความเสียหายให้แก่รัฐเมื่อมีการละเมิดบทบัญญัติเพื่อจัดความเป็นระเบียบของสาธารณะเหล่านี้มากกว่าที่จะมุ่งลงโทษผู้กระทำผิดอย่างแท้จริง<sup>76</sup>

<sup>76</sup> อธิธิ มุสิกะพงษ์, เล่มเดิม, หน้า 19.

3) เมื่อพิจารณาจากอัตราโทษที่กำหนดในความผิดเล็กน้อยพบว่า โทษหลักที่สำคัญคือ โทษปรับ ส่วนโทษจำคุกนั้นอัตราโทษขั้นสูงที่จะถือว่าเป็นความผิดเล็กน้อยนั้นกำหนดไว้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยทั่วไปจะกำหนดไว้ไม่เกินหกเดือน สำหรับความผิดเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยคือความผิดลหุโทษมีกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน และผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง ก็นับได้ว่าเป็นความผิดเล็กน้อยด้วยเช่นกัน

### 2.5.3 การจัดการความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2478 มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยเป็นพิเศษใน 2 กรณี คือ

- 1) การเลิกคดีอาญาโดยการชำระค่าปรับ ตามมาตรา 37 (1)
- 2) การเลิกคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบ ตามมาตรา 37 (2) - (4) และมาตรา 38

วิธีการดังกล่าวเป็นกระบวนการเพื่อระงับคดีอาญาโดยความสมัครใจของผู้ต้องหาเสียก่อนคดีจะมาสู่ศาล เป็นการแบ่งเบาภาระของศาลในคดีเล็กน้อยไปบางส่วน ต่อมาอำนาจเปรียบเทียบปรับโดยนายอำเภอและตำรวจจรจึงถูกยกเลิกไปโดยให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนคดีนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเพื่อให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว<sup>77</sup>

สำหรับคดีเล็กน้อยที่มาถึงศาลนั้น ได้มีการประชุมหารือระหว่างหลวงอรรถปริชาชนูปการ (อธิบดีกรมอัยการ) พระนิติธารพิเศษ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) พระมนูเวทย์วิมลนาถ (ประธานศาลฎีกา) และพระพินิจชนคดี (รองอธิบดีกรมตำรวจ) ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าการสอบสวนคดีอาญาในสมัยนั้นยังล่าช้าอยู่เป็นอันมาก สมควรหาวิธีเร่งรัดให้คดีอาญาทั้งหลายที่อยู่ในอำนาจของศาลแขวงได้รับการพิจารณาพิพากษาให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว ด้วยการออกกฎหมายใช้บังคับให้มีการพิจารณาคดีในศาลแขวงเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 ขึ้น โดยตำรวจผู้จับจะนำตัวผู้ต้องหามาส่ง ณ ที่ทำการของพนักงานสอบสวน ถ้าผู้ต้องหาไร้สารภาพก็จะส่งตัวมาให้ผู้ว่าคดี ณ ที่ทำการของตำรวจผู้ว่าคดี หากผู้ต้องหาไร้สารภาพอยู่ ผู้ว่าคดีจะนำตัวผู้ต้องหาฟ้องศาลแขวงด้วยวาจา ศาลบันทึกคำฟ้อง คำรับสารภาพและทำคำพิพากษาในบัดเดียวกันให้ผู้ว่าคดี และผู้ต้องหาซึ่งตกเป็นจำเลยลงชื่อในบันทึก พิพากษา ปรับ ตัดสินทำนองเดียวกันกับ

<sup>77</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 37 และมาตรา 38.



ศาลกรมกองตระเวรในอดีต<sup>78</sup> ต่อมาได้มีการแก้ไขให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนตำรวจผู้ว่าคดีตามที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

จากความเป็นมาของการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าไม่มีแนวคิดในการแบ่งแยกความผิดเล็กน้อยหรือการละเมิดระเบียบเล็กน้อยออกไปจากกฎหมายอาญา แต่ใช้วิธีการแก้ปัญหาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของความผิดอาญา โดยการปรับปรุงองค์ประกอบกระบวนการยุติธรรมและลดขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาความอาญา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 2.5.3.1 การเปรียบเทียบคดีความผิดเล็กน้อย

โดยปกติเมื่อมีการกล่าวหาว่าบุคคลใดกระทำความผิดต่อศาล ศาลยุติธรรมเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและพิพากษาว่าการกระทำเป็นความผิดและลงโทษผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตามการที่จะนำคดีในความผิดทุกประเภทรวมทั้งความผิดเล็กๆ น้อยๆ ตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ มาฟ้องคดีต่อศาล ย่อมทำให้เสียเวลาของเจ้าพนักงานและศาลโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ยังมีเหตุผลทางด้านค่าใช้จ่ายอยู่ด้วย<sup>79</sup> ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายจึงอนุญาตให้ความผิดประเภทที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงต่อความสงบสุขของชุมชนให้เลิกกันได้โดยไม่ต้องนำมาฟ้องศาล<sup>80</sup> ซึ่งสามารถดำเนินการได้ 2 วิธีดังนี้

#### 1) การเลิกคดีอาญาโดยการยอมชำระค่าปรับ<sup>81</sup>

การเลิกคดีอาญาโดยการยอมชำระค่าปรับเป็นการเลิกคดีอาญาระหว่างรัฐกับผู้ถูกกล่าวหา การเลิกคดีอาญากรณีนี้คล้ายกับการละเมิดกฎหมายอาญาทำให้เกิดความเสียหายเท่ากับจำนวนสูงสุดของโทษปรับที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น และเมื่อผู้ถูกกล่าวหายอมชำระเต็มจำนวนแล้วก็เป็นอันหมดสิ้นกัน

การเลิกคดีอาญากรณีนี้แสดงให้เห็นด้วยว่า ผู้เสียหายถูกจำกัดอำนาจการฟ้องคดี นอกจากนี้ยังแสดงอีกว่าโทษปรับอย่างเดียวมีสภาพคล้ายกับเป็นค่าเสียหายได้<sup>82</sup>

วิธีการนี้แสดงออกให้เห็นได้ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา 79 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (1)

<sup>78</sup> ชำรง อติกนิษฐ. (2517). *การว่าความในศาลแขวง รวมทั้งศาลอาญา ศาลจังหวัด ศาลแพ่ง กระบวนพิจารณาศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา*. หน้า 5.

<sup>79</sup> คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 485.

<sup>80</sup> คณิง ภาไชย. เล่มเดิม . หน้า 100.

<sup>81</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 37 (1).

<sup>82</sup> คณิต ฅ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 485-486.

## 2) การเลิกคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบ<sup>83</sup>

การเลิกคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบเป็นการเลิกคดีอาญาระหว่างรัฐ ผู้ต้องหา และผู้เสียหาย (ถ้ามี)

คดีที่เปรียบเทียบได้ คือ คดีความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทและคดีความผิดต่อภาษีอากรที่มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และคดีความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้เปรียบเทียบได้

การเปรียบเทียบอาจเริ่มดำเนินการ โดยพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเองหรือโดยคำสั่งของพนักงานอัยการก็ได้

ในการเปรียบเทียบกฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานกำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระและเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าพนักงานกำหนดภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลาที่กำหนดจะต้องดำเนินคดีต่อไป

การเปรียบเทียบที่จะทำให้อาญาเลิกกันนั้นหมายถึงการเปรียบเทียบในความผิดที่อาจเปรียบเทียบได้เท่านั้น<sup>84</sup>

### ความหมายของการเปรียบเทียบคดีอาญา

การเปรียบเทียบ คือ การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษผู้กระทำความผิดโดยเจ้าพนักงานในความผิดบางประเภทเพื่อให้คดีเลิกกัน มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการผ่อนปรนให้ผู้กระทำความผิดที่มีบทกำหนดโทษสถานเบาหรือเป็นคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ ไม่จำเป็นต้องเสียเวลาไปถูกสอบสวนดำเนินคดีทำสำนวนฟ้องร้องยังศาล เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกและเป็นคดีที่เปรียบเทียบได้ ประกอบกับผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบคดีได้ตามกฎหมาย ผลคือเมื่อชำระค่าปรับแล้วจะทำให้คดีอาญาเลิกกันตามกฎหมาย ทำให้ผู้ต้องหาได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น<sup>85</sup>

### ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

- 1) พนักงานสอบสวน
- 2) นายตำรวจประจำท้องที่
- 3) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

<sup>83</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 37 (2) - (4) และมาตรา 38.

<sup>84</sup> คณิต ฒ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 487.

<sup>85</sup> อาทรรักษ์. (2526). เทคนิคการสอบสวนและเปรียบเทียบคดีอาญา. หน้า 164.

คดีอาญาที่สามารถเปรียบเทียบได้

1) คดีลหุโทษ หมายถึงความผิดซึ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>86</sup>

2) คดีความผิดไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ ปัจจุบันคือความผิดลหุโทษ แต่ต้องบัญญัติไว้สองข้อก็เพราะเดิมคดีลหุโทษนั้นถือเฉพาะลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญานั้น แต่ลหุโทษตามมาตรา 102 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้รวมถึงความผิดตามกฎหมายอื่นไว้ด้วยแล้ว

3) คดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

4) คดีความผิดตามกฎหมายอื่นซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ โดยไม่กำหนดว่าโทษจะสูงหรือต่ำกว่าลหุโทษ และกรณีนี้ไม่ใช่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบ แต่เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นให้มีอำนาจ

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนใช้ดุลพินิจไม่ทำการเปรียบเทียบแล้วส่งสำนวนให้พนักงานอัยการฟ้องคดีและพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องแล้วนั้น ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจดังต่อไปนี้

1) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้นแทนการที่จะส่งผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ

2) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งตัวมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ผู้ต้องหาพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้<sup>87</sup>

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีความมุ่งหมายให้ใช้ความพยายามระงับคดีที่จะมาสู่ศาล โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้กลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง หากเห็นว่าคดีมีทางระงับไปได้โดยการเปรียบเทียบ พนักงานอัยการก็สามารถสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบอีกได้

อย่างไรก็ดี มีปัญหาว่าการเปรียบเทียบปรับเป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือไม่ ปัญหานี้ นายคณิง ภาไชย ได้ให้ความเห็นว่าการเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานมีลักษณะเป็นการพิจารณาความผิดและลงโทษผู้กระทำผิดโดยเจ้าพนักงาน จึงเป็นข้อยกเว้นหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าศาลยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำผิด<sup>88</sup>

ในเรื่องนี้มีความเห็นว่าการเปรียบเทียบนี้ไม่ใช่เป็นลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการเสียทีเดียว เพราะการใช้อำนาจตุลาการนั้นจะต้องมีลักษณะที่เด็ดขาดและเป็นที่สุดในตัวเอง แต่การ

<sup>86</sup> ประมวลกฎหมายอาญา, มาตรา 102.

<sup>87</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 144.

<sup>88</sup> คณิง ภาไชย. เล่มเดิม. หน้า 103.

เปรียบเทียบความผิดเป็นเพียงวิธีการที่ใช้กลไกของฝ่ายบริหารมาหาทางยุติคดีในชั้นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสมัครใจยินยอมของผู้ถูกกล่าวหาเป็นสำคัญ หากผู้ถูกกล่าวหา ไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ เจ้าพนักงานก็ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบได้และต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณา ผู้ใช้อำนาจตุลาการยังคงเป็นศาลยุติธรรมอยู่ และเมื่อพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์ การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทยแล้ว แต่เดิมเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่เรียกว่าพลตระเวน ก็ทำหน้าที่เป็นศาลในท้องถิ่นทำนองเดียวกันกับ Justice of the peace ของประเทศอังกฤษ แล้วจึงค่อยพัฒนามาเป็นศาลไปริสภาและศาลแขวงในปัจจุบัน แต่การเปรียบเทียบโดยเจ้าพนักงานก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ในการที่จะถ่วงดุลคดีเล็กๆ น้อยๆ ที่สามารถตกลงกันได้โดยไม่ต้องไปศาล เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลเพราะเหตุที่ว่าศาลในขณะนั้นยังมีจำนวนไม่เพียงพอ การเปรียบเทียบโดยเจ้าพนักงานจึงเป็นวิธีการที่ได้พัฒนาต่อมาจนกล่าวได้ว่าเป็นที่ยอมรับและเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ถือว่าขัดกับหลักการใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญของไทย อย่างไรก็ตามวิธีการเปรียบเทียบโดยฝ่ายบริหารจะไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ลักษณะของวิธีการเปรียบเทียบซึ่งให้อำนาจเจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับโทษในความผิดอาญานี้ หากกฎหมายให้อำนาจมากเกินไป อาจเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้โทษและมาตรการบังคับในทางอาญามาเป็นข้อต่อรองเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลถูกระทบกระเทือนและความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมในชั้นเจ้าพนักงานเสื่อมเสียไปได้ การบัญญัติกฎหมายใดๆ ที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเปรียบเทียบคดีในความผิดใดนั้นจึงควรต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

#### 2.5.3.2 การใช้วิธีพิจารณาความอาญาพิเศษที่มีความรวดเร็ว

ในคดีอาญาที่มีโทษไม่สูง คือคดีอาญาที่มีระวางโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จะต้องพิจารณาในศาลแขวง<sup>89</sup> และใช้วิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงซึ่งเป็นวิธีพิจารณาพิเศษ ส่วนท้องที่ใดที่ยังไม่มีศาลแขวงนั้นให้นำวิธีพิจารณาความอาญามาบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัดสำหรับคดีอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับเช่นเดียวกัน<sup>90</sup> ซึ่งการดำเนินคดีในศาลแขวงมีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังนี้

<sup>89</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 25

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ. 2520, มาตรา 3.

1) เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำผิดนั้น อยู่ในอำนาจศาลแขวงหรือไม่ ดังนี้

(1) ความผิดนั้นมีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>91</sup>

(2) ความผิดนั้นได้กระทำความผิดในเขตของศาลแขวง<sup>92</sup>

การที่จะทราบว่าศาลแขวงใดมีเขตคลุมถึงท้องที่ทางการปกครองหรือทางภูมิศาสตร์ ท้องที่ใดบ้างต้องดูจากพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวน เขตอำนาจ และวันเปิดทำการของศาลแขวง ในบางจังหวัด อย่างไรก็ดี เนื่องจากยังไม่มีศาลแขวงเปิดทำการครอบคลุมทุกท้องที่ ดังนั้น ในคดีที่ได้กระทำความผิดนอกเขตของศาลแขวงจึงได้มีพระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มาใช้บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ. 2520 ซึ่งให้นำวิธีพิจารณาคดีอาญาโดยรวบรัดในศาลแขวงมาใช้ บังคับในศาลจังหวัดด้วย<sup>93</sup> เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติในทางคดีเท่าเทียมกันและให้การ สอบสวนและการพิจารณาคดีในศาลเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วขึ้น<sup>94</sup>

2) เมื่อมีการจับตัวผู้ต้องหาแล้ว เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะต้อง ส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมสำนวนการสอบสวน ไปยังพนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องให้ทันภายในกำหนด เจ็ดสิบสองชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ<sup>95</sup> ถ้ายังไม่มี การจับตัวผู้ต้องหา หรือมีการจับตัว ผู้ต้องหาแล้วแต่เป็นการจับในคดีอื่นซึ่งไม่ได้ อยู่ในอำนาจของศาลแขวง ดังนี้ระยะเวลาเจ็ดสิบสอง ชั่วโมงจึงยังไม่เริ่มนับ

บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการ พิจารณาคดีที่รวดเร็ว (Speedy trial) โดยเร่งรัดดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงาน โดยเริ่มตั้งแต่แรกที่มีการ ใช้มาตรการบังคับนำตัวผู้ถูกกล่าวหาเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางอาญา เป็นการเร่งรัดให้ ฟ้องคดีอาญา มิใช่ว่าจะฟ้องเมื่อไรก็ได้ภายในกำหนดอายุความอย่างแต่ก่อน ทั้งนี้เป็นนโยบายของ รัฐบาลที่ว่าคดีอาญานั้นไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็กประการใด จะต้องรีบเร่งจัดการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

<sup>91</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 17 และมาตรา 25(5).

<sup>92</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม, มาตรา 16.

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ. 2520, มาตรา 3 และมาตรา 4.

<sup>94</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ. 2520.

<sup>95</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 7.

เพราะการล่าช้านั้นเป็นผลเสียหายแก่ทั้งประชาชนและราชการ<sup>96</sup> นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังเป็น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงาน ได้เพียงเจ็ดสิบสองชั่วโมง มิฉะนั้นต้องให้ศาลเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยกำหนดให้ต้องยื่นฟ้องหรือคัดฟ้องต่อศาล ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานได้ถึงเจ็ดวัน โดยไม่ต้องมีองค์การใดเข้ามาตรวจสอบ<sup>97</sup>

3) ในกรณีที่ไม่ได้ฟ้องคดีภายในกำหนดแล้วจะฟ้องคดีไม่ได้ เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมอัยการ<sup>98</sup>

4) ในการฟ้องคดี ให้พนักงานสอบสวนนำผู้ต้องหามายังพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาล โดยไม่ต้องทำการสอบสวนและให้ฟ้องด้วยวาจา ศาลจะต้องถามผู้ต้องหาว่าจะให้การประสารใด และถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพ ศาลต้องทำบันทึกคำฟ้อง คำรับสารภาพ และทำคำพิพากษา ในฉบับเดียวกัน แล้วให้โจทก์จำเลยลงชื่อในบันทึกนั้น ถ้าผู้ต้องหาให้การปฏิเสธ ศาลก็ต้องสั่งให้พนักงานอัยการรับตัวผู้ต้องหาคืนไปเพื่อดำเนินการต่อไป<sup>99</sup> หลักนี้เป็นวิธีการใหม่ตามกฎหมายนี้เพื่อให้คดีเสร็จไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะกระทำได้<sup>100</sup> ในการพิจารณาศาลจะถือคำให้การรับสารภาพของจำเลยประกอบกับคำฟ้องของโจทก์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม หากศาลเห็นว่า การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดศาลก็พิพากษายกฟ้องได้แม้จำเลยจะให้การรับสารภาพ<sup>101</sup>

5) การพิจารณาคดีกระทำโดยผู้พิพากษาคนเดียว แต่หากลงโทษจำคุกเกินหกเดือนหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษจำคุกหรือปรับนั้นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างเกินอัตราที่กล่าวแล้ว จะต้องให้ผู้พิพากษาอีกนายหนึ่งตรวจสำนวนและลงชื่อเป็นองค์คณะพิพากษาคดีด้วย

<sup>96</sup> สัญญา ธรรมศักดิ์. (2499). “คำชี้แจงความเข้าใจพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง.” *คูสพาท*, 3, หน้า 872.

<sup>97</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87.

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 9.

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 20.

<sup>100</sup> สัญญา ธรรมศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 881.

<sup>101</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 185.

จากที่ได้กล่าวถึงการใช่วิธีพิจารณาความอาญาพิเศษที่มีความรวดเร็วในศาลแขวงแล้ว จะเห็นได้ว่ามีแนวคิดพื้นฐานที่จะให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วและพยายามหาวิธีการที่ง่าย และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการซึ่งเป็นแนวคิดเดียวกับของต่างประเทศ

### 2.5.3.3 การจัดการคดีอากรที่มีโทษทางอาญาของไทย

การลงโทษทางอาญาในคดีอากรเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่น่าทึ่งนอกเหนือไปจากการลงโทษในทางแพ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายอากรมีขึ้นเพื่อให้รัฐได้มาซึ่งเงินภาษีอากรจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด และจากเหตุผลในทางเทคนิคแล้ว วัตถุประสงค์หลักของการนำโทษทางอาญามาใช้ในคดีอากร มักมุ่งเน้นไปที่การข่มขู่ยับยั้งเป็นประการสำคัญ ต่างจากการดำเนินคดีอาญาอื่น ที่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์หลายประการประกอบกันจนยากที่จะกล่าวว่ามีมุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์ใดเป็นพิเศษ

#### 1) ประวัติการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายอากร

การลงโทษทางอาญามีความสัมพันธ์กับภาษีอากรอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ควรศึกษาทำความเข้าใจในเบื้องต้น สืบเนื่องจากแนวความคิดเบื้องหลังของลักษณะทางอาญาที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าจัดอยู่ในสาขากฎหมายมหาชนลักษณะหนึ่ง เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐ โดยรัฐอยู่ในฐานะของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือมุ่งเน้นประโยชน์มหาชนเป็นหลักการสำคัญ เมื่อนำภาษีอากรมาพิจารณาจะพบว่ามีลักษณะทางมหาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะภาษีอากรเป็นเงินที่รัฐบังคับจัดเก็บจากประชาชน เพื่อประโยชน์มหาชนเป็นที่ตั้ง

ในสังคมสมัยโบราณ ผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำอันมิชอบของผู้อื่น มีอำนาจที่จะทำการแก้แค้น โดยกระทำให้บุคคลผู้เป็นตัวก่อการอันมิชอบนั้นต้องได้รับความเสียหายทำนองเดียวกันเท่าเทียมกันกับที่ตนได้รับมาแล้วเป็นการตอบแทน ซึ่งเรียกว่า กฎหมาย ตาลิโอน (Lex talionis) อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการแก้แค้นตอบแทนกันแบบ “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” เป็นจารีตประเพณีที่ผู้เสียหายอาจจะไม่ทำการแก้แค้นตามสิทธิที่ตนมีอยู่ก็ได้ ครั้นเมื่อรัฐมีความมั่นคงมากขึ้น จึงพยายามหาทางมิให้มีการแก้แค้นตอบแทนกัน อันเป็นเหตุให้สังคมได้รับความกระทบกระเทือน จึงมีข้อบังคับเกิดขึ้นให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเลิกทำการตอบแทนแก้แค้น และมีการกำหนดจำนวนค่าทำขวัญที่ผู้เสียหายจะต้องรับเอาสำหรับการทำความผิดเรื่องหนึ่งๆ ซึ่งเกิดขึ้นแน่นอน และซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องถูกบังคับให้ต้องชำระตามจำนวนนั้น ลักษณะเช่นนี้มีใช้การลงโทษทางอาญาแต่เป็นการชดเชยค่าเสียหายกันในทางแพ่ง ฉะนั้น ในสังคมสมัยแรกๆ จึงไม่มีกฎหมายอาญา มีแต่ละเมิดซึ่งเป็นกฎหมายแพ่ง จนในที่สุดเมื่อรัฐรู้สึกว่าจะมีความมั่นคงเพียงพอ จึงได้วางกำหนด การลงโทษไม่เพียงแต่สำหรับการทำความผิดซึ่งมุ่งร้ายต่อรัฐ เช่น

การกบฏเท่านั้น แต่หากยังวางบทบัญญัติลงโทษสำหรับความผิดที่มุ่งต่อเอกชนด้วย เช่น การทำร้ายร่างกายผู้อื่น ฆ่าคน ลักทรัพย์ เป็นต้น ในยุคนี้เองที่กฎหมายอาญาได้เกิดขึ้น กฎหมายอาญาของชาติต่างๆ ย่อมมีวิวัฒนาการมาโดยลักษณะเช่นนี้เพียงแต่เร็วหรือช้าต่างกัน บางชนชาติที่มีความคิดทางกฎหมายไปได้เร็วกว่าก็สามารถพัฒนาได้ในไม่ช้า สิทธิที่จะลงอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นสิทธิของรัฐแต่ผู้เดียว ส่วนผู้เสียหายจากการกระทำความผิดนั้น คงมีแต่เพียงสิทธิที่จะเรียกร้องให้ทดแทนความเสียหายเท่านั้น และ ณ จุดนี้กฎหมายอาญากับละเมิดจึงได้แยกออกจากกัน<sup>102</sup>

ในกรณีของประเทศไทย จากการศึกษาการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญา ตั้งแต่ยุคก่อนปฏิรูปจนก้าวเข้ามาสู่ระบบที่มีประมวลกฎหมาย โดยวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการของการนำโทษทางอาญามาใช้ของชาติไทยโดยอิงกับรูปแบบการปกครองนั้น ในที่นี้จะเน้นเฉพาะในส่วนที่มีหลักฐานอ้างอิงได้ โดยเป็นหลักฐานตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาว่าประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการในการนำโทษทางอาญามาใช้แก่ผู้กระทำความผิดอย่างไร

#### (1) สมัยกรุงสุโขทัย

จากรูปแบบการปกครองของแบบพ่อปกครองลูก ราษฎรผู้ได้รับความเดือดร้อนจะถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 รัชสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชว่า

“...ในปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้ หันไปรื้อฟ้าหน้าปากกลางบ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจ มันจักกล่าวถึงขุนบ่อไร่ ไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยิน เรียกเมื่อถาม สอนความแก่มันด้วยชื่อ...”<sup>103</sup>

การลงโทษผู้กระทำความผิดสมัยสุโขทัยนั้น ปรากฏหลักฐานในศิลาจารึกกฎหมายลักษณะโจร ซึ่งเป็นเหมือนกฎหมายลักษณะอาญา โดยสันนิษฐานว่าจารึกขึ้นระหว่าง พ.ศ. 1856 ถึง 1976<sup>104</sup> อันเป็นช่วงเวลาส่วนหนึ่งในแผ่นดินของพระยาสิทธิไทด้วย จากกฎหมายลักษณะโจรตามศิลาจารึกหลักที่ 38 ทำให้เห็นว่าศิลาจารึกมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญาโดยแท้และมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ ได้แก่ โทษปรับไหม โทษสัก และโทษโบย<sup>105</sup> ประเด็นที่น่าสนใจในกฎหมายลักษณะโจรก็คือ แม้จะเป็นกฎหมายอาญาแต่ก็ไม่ปรากฏบทลงโทษประหารชีวิตหรือแม้แต่การลงโทษจำคุก มีเพียงโทษปรับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดของกฎหมายอาญาในสมัยนั้นที่ไม่นิยมวิธีการลงโทษ

<sup>102</sup> ปิยะธิดา ไชยมงคล. (2549). *คดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา*. หน้า 58.

<sup>103</sup> กฤษณา บุญสมิต. (2548, เมษายน). “อัยการกับยกกระบัตร.” *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา*, 18, 189. หน้า 5.

<sup>104</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. หน้า 68.

<sup>105</sup> สมบูรณ์ ชัยรัตน์. (2544). *แนะนำประวัติศาสตร์กฎหมาย LEGAL HISTORY ประกอบวิชา LA 100 กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. หน้า 4.



ที่รุนแรง ความคิดเกี่ยวกับการลงโทษที่ไม่นิยมใช้ความรุนแรงยังปรากฏในศิลาจารึกวัดป่ามะม่วง หลักที่ 1 (พ.ศ. 1904) ซึ่งจารึกว่าไม่มีการประหารชีวิตผู้ใด ดังข้อความที่ว่า

“ชื่อศรีสุริยวงศ์รามมหาธรรมราชาธิราช เสวยราชย์ชอบด้วยทศพิธราชธรรม รู้ปราณี แก่ไพร่ฟ้าข้าไททั้งหลาย... ชื่อผู้ใดว่าง วรรมเท่าใดก็ดี บ่อหอนฆ่าฟัน... สักดาบ ชื่อได้ฆ่าเส็กฆ่าเสื่อ หัวฟุ้งรบก็ดีบ่อฆ่า บ่อตี... จูงจักเอาฝูงสัตว์ทั้งหลายข้ามสงสารทุกขนี้ จูง...นอย่าว่า จักฆ่าผู้ฆ่าคน เลย ชื่อ...ฆ่าอันใดอันยังเป็นตัว<sup>106</sup>”

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ในสมัยสุโขทัยนั้น ยังไม่ปรากฏว่า มีการนำโทษทางอาญามาใช้ในกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

## (2) สมัยอยุธยาถึงยุคก่อนการปฏิรูป

การถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์นี้มีใช้ต่อมาในสมัยอยุธยาจนถึงรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งทรงพิจารณาพิพากษาฎีกา ในทุกวันพระ<sup>107</sup> แต่เนื่องจากระบบกฎหมายและการศาลในสมัยอยุธยามีความซับซ้อนขึ้นเพราะ จำนวนประชากรที่มากขึ้นทำให้ไม่อาจใช้การปกครองแบบในสมัยสุโขทัยได้ และได้มีการนำ แนวคิดทางด้านกฎหมายของอินเดียมาใช้ คือ กฎหมายมนุธรรมศาสตร์ กฎหมายสมัยอยุธยา ห้ามมิให้คู่กรณีตกลงนอกศาล ต้องยื่นฟ้องต่อศาลให้พิจารณาคดี ซึ่งเป็นพระราชภาระที่หนักยิ่งของ พระมหากษัตริย์ โดยแบ่งตามประเภทคดีความ เช่น ศาลนครบาลพิจารณาความนครบาล ปล้น ฆ่า ถึงตาย ศาลหลวงพิจารณาความอุทธรณ์ตระลาการว่าพิจาราคความไม่เป็นธรรม ศาลแพ่งพิจารณา ความว่าค่าสบบประมาทกัน ทำร้ายร่างกายไม่ถึงตาย หนี้ยืมสิน เป็นต้น การชำระคดีในสมัยอยุธยา ยังไม่มีอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาในนามรัฐ

ในตอนต้นรัตนโกสินทร์วิธีการพิจารณาคดียังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ การดำเนิน คดีอาญาโดยเอกชนซึ่งจะนำคดีไปฟ้องต่อศาล การพิจารณาคดีความไม่ได้แบ่งแยกเป็นคดีแพ่งและ คดีอาญา และทั้งสองคดียังคงขึ้นกับลูกขุน ณ ศาลหลวง วิธีพิจารณาคดียังคงปะปนกันเพราะการ ฟ้องคดีทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาก็มีวัตถุประสงค์ให้ลงโทษจำเลยคล้ายกัน<sup>108</sup>

ตามกฎหมายเก่าจึงมิได้แยกความผิดออกเป็นความผิดทางแพ่ง และความผิดทางอาญา เช่นในปัจจุบัน แต่จะพิจารณาคดีรวมๆ กันไป สำหรับโทษทางอาญานั้น ไม่มีการลงโทษจำคุกแบบ ปัจจุบัน เพราะคุกหลวงในสมัยนั้นไม่มี การควบคุมจะควบคุมไว้ที่บ้านตระลาการหรือใส่สังขลิก บัญชรไว้ คือเป็นการใส่โซ่ตรวนหรือเป็นแค่กรงขังมิใช่คุก การลงโทษทางอาญาจึงมักจะเป็นไป

<sup>106</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส. เล่มเดิม. หน้า 43-44.

<sup>107</sup> กฤษณา บุญยสมิต. เล่มเดิม. หน้า 5.

<sup>108</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6.

ในลักษณะของโทษอื่น เช่น ประหารชีวิต ซึ่งโดยปกติจะใช้วิธีฟนคอ แต่ในบางฐานความผิด จะมีการกำหนดวิธีการประหารชีวิตที่น่ากลัวสยดสยองเพื่อให้บุคคลทั่วไปไม่กล้าทำผิด นอกจากนั้นก็ยังมีโทษทวน และอาจมีโทษปรับซึ่งเรียกว่า ฟินัย จนถึงโทษเอามะพร้าวห้าวชดปาก ในกรณีที่ใช้ราชาศัพท์โดยมิบังควร คือใช้ราชาศัพท์กับการกระทำของตนเอง ทั้งๆ ที่มีได้เป็นเจ้าของ<sup>109</sup> การจับกุมและการพิจารณาโทษทางอาญาของบุคคลเป็นไปอย่างเลื่อนลอยและใช้วิธีทารุณโหดร้าย เพื่อให้สารภาพว่าได้กระทำความผิด<sup>110</sup> อีกทั้งการลงโทษในหลายกรณีไม่ได้กำหนดระยะเวลา ในการจำคุกที่แน่นอน เป็นผลให้นักโทษบางคนถูกจำคุกจนลี้มก็มี<sup>111</sup> ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงกล่าวไว้ว่า “...ตามกฎหมายเดิมที่บ่งว่าให้จำคุกนั้นห้ามมีปรากฏว่าให้จำมีกำหนดปีหรือไม่ ใน ครั้งเก่าวินิจฉัยว่า ถ้าจำคุกแล้วต้องจำตลอดไป เว้นไว้แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ ทรงพระกรุณา...”<sup>112</sup> จึงทำให้มีชาวต่างประเทศทำข้อความบันทึกกล่าวถึงประเทศไทยในช่วงเวลานี้ ไว้ตอนหนึ่งว่า “...ไม่มีประมวลกฎหมายที่แน่นอน... ไม่มีการควบคุมการเก็บภาษีรายได้และ การคลังอย่างถูกต้อง...”<sup>113</sup> สำหรับโทษตามกฎหมายภาษีอากรนั้น กรณีภาษีจังกอบในสมัย กรุงศรีอยุธยาได้กำหนดโทษไว้ว่า ผู้ใดลักลอบเอาส่วนสิ่งของอันจะเป็นจังกอบซุ่มซ่อนหนีไป นายขนอนจับได้ให้เอาผู้นั้นใส่ขื่อไว้ และให้ไหมเองจังกอบอันหนึ่งเป็นสี่<sup>114</sup> การใส่ขื่อแก่ผู้กระทำ การฝ่าฝืนหน้าที่เสียภาษีอากรดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นหลักฐานแรกที่ปรากฏบทลงโทษทางอาญา ในกฎหมายภาษีอากร

### (3) ยุคสมัยใหม่

ในปี พ.ศ. 2433 พระเจ้าน้องยาเธอพระองค์เจ้าสวัสดิโสภณ (ต่อมาคือสมเด็จพระบรม วงศ์เธอกรมพระสวัสดิวัตน์วิศิษฎ์) ซึ่งได้รับมอบหมายให้วางโครงการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม ปฏิรูปกฎหมายและระบอบการศาลให้เป็นแบบชาติตะวันตก<sup>115</sup> เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม ขึ้น โดยรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ มาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม โดยใน พ.ศ. 2334 ยังไม่มีการจัดตั้งกรมอัยการ ราษฎรผู้เสียหายยังต้องฟ้องความด้วยตนเอง ต่อมาในวันที่ 1 มีนาคม ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ได้มีการจัดให้เจ้าพนักงานเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของแผ่นดิน

<sup>109</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส. เล่มเดิม. หน้า 103-104.

<sup>110</sup> แหล่งเดิม. หน้า 133.

<sup>111</sup> แหล่งเดิม. หน้า 141.

<sup>112</sup> แหล่งเดิม. หน้า 142.

<sup>113</sup> แหล่งเดิม. หน้า 192.

<sup>114</sup> สมบูรณ์ ชัยรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 71.

<sup>115</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6.

ขึ้นเป็นครั้งแรก ความว่า ในคดีอุกฉกรรจ์ถ้าไม่มีโจทก์ก็ให้แจ้งความให้กรมอัยการทราบและให้ส่งสำนวนกับคำพยานที่รับไว้แล้วนั้นไปด้วย เมื่ออัยการเห็นสมควรจะฟ้องก็จะได้กล่าวโทษคนร้ายนั้น<sup>116</sup>

คำพิพากษาที่ 65 ร.ศ. 127 เป็นตัวอย่างคำพิพากษาอันเนื่องมาจากการกระทำผิดกฎหมายภาษีอากรในยุคแรกเริ่มนำโทษทางอาญามาใช้ โดยข้อเท็จจริงมีว่า กรมอัยการ โจทก์ฟ้องนายบุญช่วยหรือเงินบุญช่วย จำเลย ผู้กระทำการลักลอบนำสุราเข้ามาในแผ่นดิน โดยแจ้งความในใบอนุญาตโรงภาษีว่ามีใช้สุราแต่เป็นของอื่น อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีชั้นในมาตรา 6 ซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ โจทก์จึงฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลพระราชอาญาว่า เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125 เวลากลางวัน จำเลยได้จงใจกล่าวความเท็จหลอกลวงเจ้าพนักงานกรมศุลกากร เพื่อจะฉ้อฉลหรือปิดบังเงินภาษีซึ่งเป็นความเท็จไปยื่นต่อเจ้าพนักงานว่าจำเลยจะขอเสียภาษีเป็นเงิน 9 บาท 51 สตางค์ แทนที่ควรจะต้องเสียประมาณ 225 บาท ขอให้ศาลลงโทษจำเลยตามประกาศลักษณะฉ้อฉล แลลักษณะอาญาหลวง บทที่ 122 แลลักษณะพยาน มาตรา 53 ศาลพิพากษาจำคุกจำเลย 6 เดือน จำเลยอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปรับจำเลยเป็นเงิน 444 บาท เป็นพินัยหลวง กล่าวคือ ปรับตามราคาที่จะต้องเสียภาษีอีก 444 บาท ทวิคูณ ถ้าไม่มีให้เปลี่ยนเป็นจำคุก 6 เดือน ของกลางให้ริบเป็นของหลวง จำเลยฎีกา ศาลฎีกาเห็นควรพิพากษาปรับจำเลยตามกฎหมายชั้นใน ลักษณะสุรา มาตรา 6 พิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์

เมื่อพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ จะพบว่าวิธีการจัดเก็บภาษีมิวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับวิวัฒนาการของรัฐ เนื่องจากภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังอย่างหนึ่งที่รัฐใช้สำหรับหารายได้เพื่อเป็นรายจ่ายสาธารณะ ครั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ นับแต่ปี พ.ศ. 2475

## 2) โทษที่นำมาใช้กับคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา

กฎหมายนั้นต้องมีสภาพบังคับ (Sanction) โดยผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้าย เช่น ต้องชดใช้ค่าเสียหาย ต้องกระทำการหรืองดเว้นไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น หรือต้องได้รับโทษ ในกฎหมายภาษีอากรก็เช่นกัน โทษที่นำมาใช้ในกฎหมายภาษีอากรนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ โทษทางแพ่ง และโทษทางอาญา เมื่อผู้เสียภาษีไม่เสียภาษีตามกำหนดหรือเสียภาษีไม่ถูกต้อง หรือการที่ผู้มีหน้าที่หัก ณ ที่จ่าย หรือผู้มีหน้าที่ชำระภาษีแทนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ภายใน

<sup>116</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6.

ระยะเวลาที่กำหนดนั้นย่อมมีโทษในทางแพ่งก็ต้องเสียเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม และหรืออาจต้องได้รับโทษทางอาญาด้วย

#### (1) โทษทางแพ่ง

กฎหมายภาษีอากรทุกฉบับที่บัญญัติขึ้น จะมีบทกำหนดโทษทางแพ่งไว้ควบคู่กับโทษทางอาญาเสมอ เนื่องจากโดยเจตนารมณ์ของการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐนั้นผลที่สุดแล้วคือการใช้รัฐต้องการได้มาซึ่งเงินรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การบังคับโทษทางแพ่งจึงเป็นการตอบสนองได้ตรงตามเจตนารมณ์ได้ดีที่สุด ซึ่งโทษทางแพ่งที่นำมาใช้ในกฎหมายอากรนั้นมีด้วยกันสองรูปแบบ คือ เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม

เงินเพิ่ม ตัวอย่าง เช่นกรณีการไม่ชำระภาษีภายในเวลาที่กำหนด<sup>117</sup> การไม่ยื่นแบบแสดงรายการที่คืนภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นแบบแสดงรายการไม่ถูกต้อง<sup>118</sup> การไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด การยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายไม่ถูกต้อง หรือการไม่ชำระภาษีป้ายภายในเวลาที่กำหนด<sup>119</sup>

สำหรับเบี้ยปรับนั้น พบในประมวลรัษฎากรในกรณีและผู้เสียภาษีหรือผู้นำส่งถูกประเมินเพราะไม่ยื่นแบบแสดงรายการเลย<sup>120</sup>

#### (2) โทษทางอาญา

โทษทางอาญาเป็นรูปแบบการลงโทษเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายทั้งนี้เป็นการบังคับที่รัฐต้องปฏิบัติโดยเสมอภาค และที่สำคัญต้องเป็นผลร้าย (Pain) เพื่อตำหนิการกระทำของผู้ต้องโทษ<sup>121</sup> สำหรับโทษทางอาญาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายภาษีอากรของไทยนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งจากการนำกฎหมายอากรฉบับต่างๆ มาพิจารณา จะเห็นได้ว่าโทษที่นำมาใช้ในคดีภาษีอากรเมื่อมีการกระทำผิดต่อกฎหมายภาษีอากรเกิดขึ้นนั้นมีการกำหนดบทระวางโทษไว้ลดหลั่นกันไป ซึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางแพ่งมาบัญญัติประกอบกันอยู่ในฐานความผิดเดียว ทั้งนี้ผู้ใช้อำนาจลงโทษทางแพ่งหรือทางภาษีอากร ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ ส่วนผู้ใช้อำนาจลงโทษทางอาญาได้แก่ศาล อย่างไรก็ดี กฎหมายพิเศษที่กำหนดบทลงโทษทางอาญา ยังคงต้องสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ด้วยเหตุนี้กฎหมายอากรของไทย บทบัญญัติในมาตรา 17 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติ

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 42.

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 45.

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 25.

<sup>120</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 26.

<sup>121</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2543). *กฎหมายอาญา: หลักและปัญหา*. หน้า 347-348.

ภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไปใช้บังคับกรณีความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย หากกฎหมายนั้นมิได้บัญญัติไว้แตกต่างออกไป ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายอาญารูปคดีถึงโทษอาญาที่จะนำมาใช้เป็นการเฉพาะแล้ว โทษทางอาญาที่จะนำมาใช้กับคดีอาญาของโทษอาญาได้ทั้ง 5 สถาน ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ โทษประหารชีวิต โทษจำคุก โทษกักขัง โทษปรับและโทษริบทรัพย์สิน

แต่เมื่อพิจารณาถึงโทษที่นำมาใช้ในคดีอาญานั้น โทษที่นำมาใช้แทบจะทุกมาตรการความผิดจะเป็นโทษจำคุกและปรับ และมีโทษริบทรัพย์สินเฉพาะในกฎหมายศุลกากร<sup>122</sup> เท่านั้น ทั้งนี้บทบัญญัติตามกฎหมายอาญาที่มีโทษทางอาญาของโทษอาญาแบ่งประเภทจากลักษณะของการกระทำความผิดได้ 6 ประเภท ดังนี้<sup>123</sup>

1. ความผิดต่อเจ้าหน้าที่งาน เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 3 นว มาตรา 3 ทศ มาตรา 36 มาตรา 90/2 (7) มาตรา 90/3 (5) พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 145 มาตรา 146 มาตรา 150 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 55 มาตรา 56 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 19 และมาตรา 22

2. ความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 13 พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 166 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 18

3. การหลีกเลี่ยง การฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายอาญากำหนด เช่น ประมวลรัษฎากรมาตรา 3 ทวาทศ มาตรา 4 นว มาตรา 35 มาตรา 35 ทวิ มาตรา 90 (1)-(16) มาตรา 90/1 (1)-(6) มาตรา 90/2 (1)-(6) มาตรา 90/3 (3)-(4) มาตรา 91/18 มาตรา 91/19 มาตรา 124 มาตรา 125 ส่วนหลัง มาตรา 127 มาตรา 127 ทวิ มาตรา 128 พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 149 มาตรา 151 มาตรา 152 มาตรา 153 มาตรา 154 มาตรา 155 มาตรา 156 มาตรา 158 มาตรา 159 มาตรา 160 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 21 และมาตร 27

4. การกระทำที่ต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากรเป็นองค์ประกอบความผิด เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 37 (1) (2) มาตรา 37 ทวิ มาตรา 90/4 (4)-(6) มาตรา 125 ส่วนแรก พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 164 มาตรา 165 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ มาตรา 29 และมาตรา 31

<sup>122</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469. มาตรา .

<sup>123</sup> ปิยะธิดา ไชยมงคล. เล่มเดิม. หน้า 166.

5. การกระทำการโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายภาษี เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 90/3 (1)-(2) มาตรา 90/4 (3) (7) มาตรา 126 มาตรา 129 พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 มาตรา 157 มาตรา 161 มาตรา 162 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 6 (2) มาตรา 15 มาตรา 15 ทวิ มาตรา 27 ตริ มาตรา 28 และมาตรา 30

6. การกระทำความผิดที่มีหลายลักษณะข้างต้นประกอบกัน เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา 90/4 (1)-(2) ที่มีลักษณะของการกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากร และการกระทำโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมายภาษีด้วย

จะเห็นได้ว่า ความผิดตามกฎหมายภาษีอากรที่ต้องระวางโทษทางอาญาของไทยนั้นมีหลายลักษณะความผิดด้วยกัน ฐานความผิดส่วนใหญ่อาจเป็นมูลเหตุให้รัฐได้รับเงินค่าภาษีอากรไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยทั้งสิ้น แต่มีความใกล้ชิดกับเหตุต่างกัน ดังกรณีบางฐานความผิดที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานนั้นบัญญัติขึ้นเพื่อลงโทษเจ้าพนักงานที่อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนกระทำการอันไม่ชอบไม่ว่าจะเป็นการเปิดเผยข้อมูล หรือตรวจค้น โดยไม่มีเหตุอันสมควร ที่แม้ไม่ได้บัญญัติ ก็มีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติรองรับไว้เป็นบททั่วไปอยู่แล้ว จึงเป็นความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันแต่มีมากกว่าหนึ่งฉบับ ในกรณีนี้ตามหลักการใช้กฎหมายที่มีกฎหมายในลำดับชั้นเท่ากัน ต้องพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายทั่วไป กฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายพิเศษ และให้นำกฎหมายพิเศษมาใช้กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้น

สำหรับการบังคับคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญากับตัวทรัพย์สินนั้นยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ ทรัพย์สินที่อาจถูกริบได้ตามกฎหมายนั้น ได้แก่ ทรัพย์สินที่ทำหรือมีไว้เป็นความผิด ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิดเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งหมายถึงทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยตรงนั่นเอง จึงจะอยู่ในข่ายของการบังคับคดีในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หากไม่มีกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่นใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีของกฎหมายภาษีอากรก็เช่นกัน แม้เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาประกอบอยู่ด้วยและเป็นกฎหมายพิเศษ แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติถึงการบังคับโทษริบทรัพย์สินไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม แต่เนื่องจากการลงโทษริบทรัพย์สินนั้น กฎหมายเปิดช่องไว้ให้บังคับได้แต่เฉพาะตัวทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยตรง ทำให้ผู้ที่ต้องการโอนภาษีอากรของว่างของกฎหมายเพื่อให้ได้รับโทษน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

### 3) การเปรียบเทียบคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา

บทกำหนดโทษทางอาญาในมาตราต่างๆ ของกฎหมายภาษีอากรนั้น หากรัฐต้องการดำเนินคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิด รัฐจะต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา แต่หากให้มีการเปรียบเทียบปรับและผู้ต้องหายอมชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในกำหนดเวลา คดีก็จะเป็นอันยุติโดยไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อไป การเปรียบเทียบจึงเป็นกระบวนการระงับคดี ก่อนที่จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อให้คดียุติในชั้นบริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากเป้าหมายที่สำคัญของรัฐคือการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ โดยประชาชนให้ความร่วมมือ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีเพื่อให้ศาลลงโทษทางอาญา และเมื่อนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปรียบเทียบปรับในคดีภาษีอากรมาพิจารณา จะมีเพียงความผิดบางประเภทเท่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้มีการเปรียบเทียบคดีได้ โดยเป็นคดีที่ไม่ร้ายแรงหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมากนัก

#### (1) ภาษีอากรฝ่ายสรรพากร

ประมวลรัษฎากรได้บัญญัติอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาตามประมวลรัษฎากรให้เสร็จสิ้นโดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งถ้าผู้กระทำความผิดใช้ค่าปรับตามที่เปรียบเทียบโดยผู้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดแล้ว เป็นอันคุ้มผู้กระทำความผิดไม่ให้ถูกฟ้องร้องในคดีอาญาตามประมวลรัษฎากรนั้นอีก โดยอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญาตามประมวลรัษฎากรมี 2 กรณี คือ

1. ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำซึ่งโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ซึ่งอธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจเปรียบเทียบคดีโดยกำหนดค่าปรับสถานเดียวได้ ในกรณีที่ความผิดเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าความผิดเกิดในจังหวัดอื่นย่อมเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทำการเปรียบเทียบ<sup>124</sup>

2. ความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกเกินหกเดือน แต่ไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ ซึ่งโทษจำคุกเกินหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมสรรพากร อธิบดีกรมการปกครอง และอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเปรียบเทียบโดยกำหนดค่าปรับสถานเดียวได้<sup>125</sup> แต่เมื่อพิจารณาว่าเป็นความผิดฐานใดบ้างตามประมวลรัษฎากร กลับไม่ปรากฏว่ามีความผิดที่มีระวางโทษจำคุกเกินกว่าหกเดือน แต่ไม่เกินหนึ่งปี อยู่ในบทกำหนดโทษตามประมวลรัษฎากร ดังนั้น มาตรา 3 ทวิ (2) แห่งประมวลรัษฎากร จึงไม่เคยมีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติ<sup>126</sup>

<sup>124</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 3 ทวิ (1).

<sup>125</sup> ประมวลรัษฎากร, มาตรา 3 ทวิ (2).

<sup>126</sup> ปิยะธิดา ไชยมงคล, เล่มเดิม, หน้า 130.

## (2) ภาษีสรรพสามิต

กรณีความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติถึงการเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายสรรพสามิต โดยในกรณีที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ก็ให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน สามสิบวัน ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ดังนี้<sup>127</sup>

1. ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งเดือน ให้เป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย
2. สำหรับความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน อำนาจการเปรียบเทียบปรับจะเป็นของคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับ

ก. ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลังหรือผู้แทน อธิบดีกรมสรรพสามิต และอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้แทน

ข. ในเขตจังหวัดอื่น ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน สรรพสามิตจังหวัด และผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้แทน

## (3) ภาษีสุสกากร

ถ้าบุคคลใดกระทำความผิดและจะถูกฟ้องตามกฎหมายสุสกากร ผู้นั้นอาจยินยอมทำ ความประนีประนอมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ขอให้งดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และการงดการฟ้องร้อง เช่นนี้ให้ถือเป็นการคุ้มครองมิให้ผู้กระทำความผิดนั้นถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอีกต่อไปในกรณีแห่ง ความผิดนั้น ซึ่งการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้องในส่วนของการสุสกากรแบ่งออกเป็น 3 กรณีดังนี้

1. การงดฟ้องร้องโดยอธิบดีกรมสุสกากร<sup>128</sup>
2. การงดฟ้องร้องโดยพนักงานสอบสวน<sup>129</sup>
3. การงดฟ้องร้องโดยคณะกรรมการ<sup>130</sup>

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527, มาตรา 133.

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติสุสกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 102 วรรคแรก.

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติสุสกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 102 วรรคสอง.

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติสุสกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 102 ทวิ.



กฎหมายภาษีศุลกากรเป็นกฎหมายที่ระวางโทษปรับและระวางโทษจำคุกค่อนข้างสูง แต่กฎหมายก็ยังคงกำหนดให้บุคคลต่างๆ ข้างต้นมีอำนาจเปรียบเทียบและงดการฟ้องร้องได้ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีภาษีศุลกากร ผู้เขียนจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

#### (4) ภาษีท้องถิ่น

กฎหมายภาษีท้องถิ่นที่มีโทษทางอาญามีอยู่ 4 ฉบับคือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 แต่มีเพียงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีป้ายเท่านั้นที่ได้บัญญัติเรื่องอำนาจเปรียบเทียบคดีเอาไว้ ดังนี้

##### 1. ภาษีบำรุงท้องที่

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 บัญญัติให้อำนาจนายอำเภอหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับในคดีความผิดตามกฎหมายภาษีได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีกำหนดภายในสามสิบวัน คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด<sup>131</sup>

##### 2. ภาษีป้าย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบสถานเดียวได้ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>132</sup>

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 นั้น ไม่มีการบัญญัติถึงการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีไว้ ซึ่งเมื่อความผิดได้เกิดขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น ผู้เขียนจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

### บทที่ 3

#### การบังคับการตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

เมื่อกล่าวถึง กรุงเทพมหานครแล้ว ผู้คนส่วนใหญ่มักนึกถึงสภาพความแออัดของการอยู่อาศัย การจราจรติดขัด และมลพิษทางอากาศ และยังมีอีกหลายคนคงนึกถึงภาพของเจ้าหน้าที่เทศกิจกำลังวิ่งไล่จับแม่ค้าหาบเร่ แผงลอยที่ตั้งวางขายเกะกะ กีดขวางทางสัญจรไปมา หรือไม่ก็ทำหน้าที่ยืนตรึงกำลังกันในเขตห้ามตั้งวางขายสินค้า แต่ความจริงแล้ว งานที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเท่านั้น เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครยังมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การควบคุมอาคาร การดูแลที่สาธารณะ รวมถึงการดูแลควบคุมการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอัน ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในระดับพระราชบัญญัติแล้ว มีกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติการขูดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- 2) พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- 3) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 4) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 6) พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535
- 7) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 8) พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535
- 9) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484
- 11) พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481
- 12) พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดรถยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
- 13) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

- 14) พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542
- 15) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 16) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 17) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- 18) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- 19) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 20) พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482
- 21) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522

### 3.1 การบังคับการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

3.1.1 ความหมาย และขอบเขตของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการกรุงเทพมหานครในตำแหน่งต่างๆ เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ได้อีกด้วย<sup>1</sup> ซึ่ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” ดังกล่าว หมายถึง ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- 1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 3) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- 4) รองปลัดกรุงเทพมหานคร
- 5) หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก
- 6) ผู้อำนวยการเขต
- 7) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- 8) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง<sup>2</sup> ดังนี้
  - (1) รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 90 วรรคหนึ่ง.

<sup>2</sup> กรุงเทพมหานคร ก (2551). คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 4443/2551 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. หน้า 1-2.

- (2) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่เจ้าหน้าที่บริหารงานปกครอง 8 (ผู้อำนวยการกอง) สังกัดสำนักเทศกิจ
- (3) เจ้าพนักงานปกครอง พนักงานปกครอง และเจ้าหน้าที่ปกครอง ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป สังกัดสำนักเทศกิจ
- (4) หัวหน้าฝ่ายปกครอง หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ หัวหน้าฝ่ายเทศกิจทุกสำนักงานเขต
- (5) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ 5 ขึ้นไป ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง พนักงานปกครอง และเจ้าหน้าที่ปกครอง สังกัดฝ่ายปกครอง
- (6) นายช่างโยธาและช่างสำรวจ สังกัดฝ่ายโยธา
- (7) นักวิชาการสุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่อนามัย สังกัดฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล
- (8) เจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาด สังกัดฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะทุกสำนักงานเขต

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การแต่งตั้ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ข้างต้น ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขตให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ในสำนักงานเขตต่างๆ เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งในบางกรณีต้องใช้อำนาจดำเนินการในทางอาญา เช่น การสืบสวน การค้น หรือการยึด เป็นต้น โดยกฎหมายภาษีท้องถิ่นแต่ละฉบับเพียงแต่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นทำการตรวจค้น เพื่อสอบถามบุคคลใดๆ หรือตรวจสอบค้นบัญชี หรือเอกสาร หรือยึด อายัดบัญชี หรือเอกสาร<sup>3</sup> เท่านั้น ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมการใช้อำนาจสืบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขตให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีช่องว่างที่ส่งผลต่อการดำเนินคดีอาญาได้

การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นความผิดเล็กน้อยซึ่งเป็นความผิดหลุโทษหรือความผิดที่ไม่สูงกว่าความผิดหลุโทษ

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

จึงมีขั้นตอนในการปฏิบัติไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาหรือคดีแพ่ง การดำเนินการมักจะมุ่งในด้านการว่ากล่าวตักเตือน และปรามผู้กระทำผิดหรือฝ่าฝืนก่อน เมื่อผู้กระทำผิดไม่ปฏิบัติตามจึงดำเนินการจับกุม และดำเนินคดีตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ นั้น แยกออกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อำนาจในการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้น แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ<sup>4</sup>

3.1.2.1 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการ ที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น จะมีอำนาจจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำผิดดังต่อไปนี้

1) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามมาตรา 2 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น จึงมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายเหมือนเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ผู้กระทำผิดที่เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะจับกุมได้นั้น ต้องเป็นผู้กระทำผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการนำช่างมาหารายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553 เป็นต้น

2) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้น ถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริง หรือสั่งให้แสดงเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่

<sup>4</sup> พร ก้อนแก้ว. (2534, กรกฎาคม). “ปัญหาข้อกฎหมายและคำพิพากษา.” *วารสารสำนักทศกิจ*, 9, 9. หน้า 6-8.

<sup>5</sup> กรุงเทพมหานคร. ข (2529). *บันทึกที่ กท 8000/339 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจกรณีแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528*. หน้า 1-2.

หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึด หรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

3) กรณีความผิดที่เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร จับกุมผู้กระทำความผิดอันสืบเนื่องจากการเข้าไปในอาคาร ตามมาตรา 90 วรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก กฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ และอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามที่กฎหมายระบุนี้ สามารถมอบหมายให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 81 ถึง มาตรา 84 แล้วแต่กรณี ปฏิบัติราชการแทนได้ และในกรณีนี้ สำนักงานเขตควรพิจารณาขอผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตที่สั่งงานเทศกิจและหัวหน้างานเทศกิจ รวมทั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตอีกผู้หนึ่งเท่านั้น เพราะในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฝ่าฝืนข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของงานเทศกิจไว้แล้ว

4) กรณีเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร จับกุมผู้กระทำความผิดในที่สาธารณะหรือไม่ใช่การจับกุมอันสืบเนื่องจากการเข้าไปในอาคารตามมาตรา 90 วรรคสอง ต้องส่งตัวผู้ต้องหาดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลท้องที่ดำเนินคดีต่อไป และนอกจากนี้คดีในอาคารที่ผู้มีอำนาจทำการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ แต่ไม่ทำการเปรียบเทียบปรับตามมาตรา 90 วรรคสาม ก็ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลท้องที่ดำเนินการต่อไป

3.1.2.2 พนักงานเทศกิจ พนักงานขับรถ และข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ที่ปฏิบัติงานด้านเทศกิจ มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในฐานะราษฎรทั่วไป ไม่ใช่ในฐานะผู้ซึ่งต้องช่วยเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายของกรุงเทพมหานครกำหนดหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวไว้ ให้มีฐานะช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการจับกุมไว้ ซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 (3) มาตรา 37 มาตรา 43 มาตรา 115 และมาตรา 118 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ เรียกให้ราษฎรช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 กำหนดให้อาสาสมัครมีหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น ราษฎร และอาสาสมัครดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นผู้ซึ่งต้องช่วยเหลือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เพราะมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้

อนึ่ง ถ้าเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครดังกล่าวนี้ ได้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 90 ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง และพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ได้กระทำความผิดมาแล้ว เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครได้ช่วยเหลือ ถูกฆ่า ถูกทำร้ายร่างกายสาหัส

หรือถูกทำร้ายร่างกาย ผู้กระทำนั้นก็จะได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (3) มาตรา 297 หรือมาตรา 295 ฐานฆ่า หรือทำร้ายร่างกายสาหัส หรือทำร้ายร่างกายผู้ซึ่งช่วยเหลือ เจ้าพนักงานในกรณีที่เจ้าพนักงานนั้น ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นตามลำดับ แล้วแต่กรณี

การจับในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>6</sup> มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการนำช้างมาหารายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553 เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

1) ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทำการจับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 โดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาล ในกรณีดังนี้

(1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 80

(2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้

(4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117

2) จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 79 ซึ่งเป็นการจับตามความผิดประมวลกฎหมายอาญาที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ไม่ได้เห็นกำลังกระทำความผิด แต่ก็ถือว่าเป็นความผิดซึ่งหน้าในกรณีดังนี้

(1) เมื่อบุคคลหนึ่งถูกไล่จับตั้งผู้กระทำ โดยมีเสียงร้องเอะอะ

(2) เมื่อพบบุคคลหนึ่งแทบจะตันที่ทันใด หลังจากการกระทำผิด ในถิ่นแถวใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุ นั้น และมีสิ่งของที่ได้มาจากการกระทำผิด หรือมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสันนิษฐานได้ว่า ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีร่องรอยพิรุณเห็นประจักษ์ที่เสื้อผ้าหรือเนื้อตัวของผู้นั้น

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 91.

3) จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 65 วรรค 6 ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าบุคคลที่ถูกจับตามหมายหลบหนี หรือมีผู้ช่วยให้หนีไปได้ เจ้าพนักงานผู้จับมีอำนาจติดตามจับกุมผู้นั้น โดยไม่ต้องมีหมายอีก” โดยเหตุที่หมายจับนั้นใช้ได้จนกว่าจะจับได้ ดังนั้น เมื่อจับตัวผู้กระทำความผิดตามหมายจับได้แล้ว หมายจับนั้นก็จะเป็นอันใช้ได้ อีก เมื่อมีการหลบหนีภายหลังที่จับได้แล้ว การจะย้อนกลับไปขอหมายจับใหม่คงจะไม่ทันการกฎหมาย จึงให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้จับนั้นสามารถจับได้ทันที แม้จะไม่มีหมายจับก็ตาม

4) จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 117 วรรค 1 ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยหนี หรือจะหลบหนี บุคคลซึ่งทำสัญญาประกันหรือเป็นหลักประกันอาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจที่ใกล้ที่สุดจับผู้ต้องหา หรือจำเลยนั้น ...” กรณีเช่นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าวก็มีอำนาจจับได้ แม้จะไม่มีหมายจับก็ตาม

### 3.1.3 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ของงานเทศกิจ สำนักงานเขตมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุม ดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยให้มีหน้าที่ในการตรวจตราว่า มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ หากพบผู้กระทำความผิดให้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดี และเมื่อได้ดำเนินการแล้วให้รายงานให้ผู้อำนวยการเขตทราบ เพื่อที่จะได้สั่งการให้งานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>8</sup> ให้ความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไว้ ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

1) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา เพราะเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีอำนาจจับกุมบุคคล ซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ตามมาตรา 78 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เฉพาะแต่ในความผิดตามกฎหมายที่อยู่

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 68.

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข เล่มเดิม, หน้า 10-11.



ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติ-  
การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการนำช้างมาหารายได้  
ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553 เป็นต้น

3) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีอำนาจค้นในที่รโหฐานได้ โดยไม่ต้องมี  
หมายค้น ในบางกรณีตามมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ยึดสิ่งของ และจับกุมบุคคลในที่ค้นนั้น  
ได้ เมื่อมีหมายอีกต่างหาก หรือในกรณีความผิดซึ่งหน้าตามมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความอาญา

5) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการตรวจ  
ค้นในอาคารได้เป็นพิเศษกรณีความผิดที่เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร จับกุมผู้กระทำความผิดอันสืบเนื่อง  
จากการเข้าไปในอาคาร ตามมาตรา 90 วรรคสอง โดยไม่จำกัดว่าจะต้องมีหมายจับ หรือเป็นกรณี  
ความผิดซึ่งหน้า ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 98 (2)

6) ความในวรรคสามของมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตาม  
วรรคสอง” จึงต้องหมายความว่า ตามวรรคสามนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ ผู้อำนวยการเขต  
มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหา หรือผู้กระทำความผิดได้เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด  
ในระหว่างการเข้าไปตรวจค้นในอาคาร หรือ บริเวณที่ตั้งอาคาร ฯลฯ ตามวรรคสองเท่านั้น

7) มาตรา 90 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร  
ไว้เป็นพิเศษ เป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

8) มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ดำเนิน  
กิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อย  
ของประชาชน ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่  
ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ  
จังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและ  
พระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ในมาตรา 90 ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 89 ดังกล่าว  
ข้างต้น ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็น  
พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีอำนาจเข้าไป  
ในอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร ฯลฯ

ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด มีอำนาจจับกุม มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ และมีอำนาจสอบสวนผู้กระทำความผิดได้ด้วย

จากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดมากมาย หลายฐานความผิดด้วยกัน อันเป็นความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับการควบคุมดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรมอัยการได้เคยมีความเห็นไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ไม่ใช่เป็นกฎหมายพิเศษที่ยกเว้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ที่บัญญัติให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ไม่ได้จำกัดว่า ให้มีอำนาจสอบสวนในความผิดใดบ้าง จึงครอบคลุมความผิดทุกชนิดที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 89 ซึ่งมี 27 ประการ และยังเพิ่มเติมด้วยอำนาจหน้าที่ทุกอย่างของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หน้าที่ที่รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมายตามมาตรา 89 (27) อีกด้วย ซึ่งมากและครอบคลุมความผิดทุกอย่าง จนไม่อาจเรียกว่าเป็นกฎหมายพิเศษได้ ทั้งยังมีได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนไม่กำหนดตัวผู้ส่งสำนวนให้อัยการ และผู้ทำความเห็นแย้งไว้

นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะไม่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีบทบัญญัติขัดแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสองอีกด้วย ที่บัญญัติให้ข้าราชการตำรวจตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้น มีอำนาจสอบสวนในจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

โดยเหตุที่มีปัญหากฎหมายขัดแย้ง และซ้ำซ้อนกันดังกล่าวนี้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังมีได้วินิจฉัย สั่งการ กำหนดเป็นนโยบายให้แน่ชัด และยังมีได้มีข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย กำหนดระเบียบปฏิบัติในการสอบสวนของข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นไว้

ดังนั้น พนักงานอัยการ จึงไม่อาจรับสำนวนการสอบสวนที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้สอบสวนไว้พิจารณาได้<sup>9</sup>

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตามที่มาตรา 90 วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้แต่อย่างใด

ทั้งในปัจจุบันนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หรือผู้อำนวยการเขต ก็ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ตามมาตรา 90 วรรคสาม ได้แล้ว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>10</sup> (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นตามนัย มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีเป็นผู้พิจารณาดำเนินการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เพียงฝ่ายเดียว จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดีไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดำเนินการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้

ดังนั้น บรรดาคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์ และส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลท้องที่ดำเนินคดีตามอำนาจต่อไป<sup>11</sup>

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับอำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการ

<sup>9</sup> กรมอัยการ. เล่มเดิม. หน้า 1-2.

<sup>10</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก เล่มเดิม. หน้า 1-2.

<sup>11</sup> กรุงเทพมหานคร ล (2534). บันทึกที่ กท 0883/1185 เรื่อง ยกเลิกการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการเปรียบเทียบคดีความผิด ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522. หน้า 1-2.

เปรียบเทียบปรับสามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้เฉพาะความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในอาคารเท่านั้น เช่น ความผิดฐานสูบบุหรี่ในห้องชมภาพยนตร์ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงภาพยนตร์ และรถยนต์ประจำทาง พ.ศ. 2519 ข้อ 8 หรือความผิดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ฐานใช้สถานที่เอกชนเป็นสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือน้ำแข็ง โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

การจับกุมผู้กระทำความผิดในที่สาธารณะ (มิใช่ในอาคาร) นั้น เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ ทำให้คดีไม่ระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจับกุมผู้กระทำความผิดมาแล้ว ต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ทำการเปรียบเทียบปรับตามอำนาจหน้าที่คดีจึงจะสิ้นสุดลง และถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมเสียค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจกำหนด เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครก็ต้องร้องทุกข์กล่าวโทษ เป็นโจทก์ฟ้องร้องให้ดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจะดำเนินการในทางคดีให้ครบถ้วนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ คือ มีแต่อำนาจในการจับกุมเท่านั้น จึงทำให้ผู้กระทำความผิดขาดความเกรงกลัว และมักจะกระทำความผิดอยู่เป็นประจำและสม่ำเสมอ การดำเนินคดีในทางกฎหมายไม่สะดวก ค่าใช้จ่ายขั้นตอนปฏิบัติมากมาย ไม่เสร็จเด็ดขาดในองค์กรฝ่ายเดียวเป็นภาระหน้าที่กับเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย กระบวนการยุติธรรม จึงยืดเยื้อเสียเวลามากมาย สิ้นเปลือง เศรษฐกิจ สภาพบังคับการ (Sanction) ให้เป็นไปตามกฎหมายยุ่งยาก สลับซับซ้อน อันเป็นผลเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร<sup>12</sup>

### 3.1.4 อำนาจหน้าที่ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ออกระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 โดยกำหนดวิธีปฏิบัติและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในชั้นสืบสวนและสอบสวน ซึ่งมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจับกุม การออกหมายเรียก หมายจับ หมายค้น การยึด การอายัด การรักษาของกลางและการขายทอดตลาด การร้องทุกข์ การกล่าวโทษ และการเปรียบเทียบปรับ แต่การปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวก็ไม่สามารถใช้ปฏิบัติการเพื่อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาได้ เนื่องจากพนักงานอัยการเคยมีความเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังมิได้วินิจฉัยสั่งการที่แน่ชัด

<sup>12</sup> ชุมพล ชาวเกาะ. (2535). อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ. หน้า 107.

และยังมีได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวปฏิบัติในการสอบสวนของข้าราชการ กรุงเทพมหานคร ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ก็มีความเห็นในเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนคดีอาญา กรุงเทพมหานครจึงไม่อาจออกระเบียบในเรื่องการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เอง แต่การกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 โดยอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยความเรียบร้อย<sup>13</sup> ดังนั้น จึงไม่ขอกล่าวรายละเอียดของระเบียบดังกล่าวในที่นี้ เพราะไม่สามารถอ้างระเบียบที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาใช้ในการบังคับการตามกฎหมายได้

### 3.1.5 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น

กฎหมายได้สร้างภาระหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากรให้กับทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชน ทำให้เกิดลักษณะสำคัญของภาษีอากรขึ้นอีกประการหนึ่งคือ ภาษีอากรมีสภาพบังคับหรือที่เรียกว่าสภาพบังคับทางกฎหมายภาษีอากร (Tax Law Enforcement) กล่าวคือ การมีบทบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ให้ถือว่าการเสียภาษีเป็นหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายนั้น ส่งผลให้ประชาชนผู้มีเงินได้ ผู้ประกอบการ หรือผู้มีโรงเรือนและที่ดินที่อยู่ในขอบข่ายที่กฎหมายกำหนดต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ และเมื่อเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้แก่ผู้ใดแล้วสภาพบังคับที่เกิดขึ้นคือ หากผู้นั้นฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ก็ต้องได้รับโทษจากการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้น ด้วยเหตุนี้โทษทางภาษีอากรจึงเป็นหัวข้อสำคัญที่มีอยู่ในโครงสร้างของกฎหมายภาษีอากรทุกฉบับ ทั้งนี้เพื่อบังคับให้ผู้ไม่ชำระภาษีหรือชำระภาษีไม่ถูกต้องจะต้องรับผิดชอบในจำนวนภาษีค้างและเงินเพิ่ม ถ้าผู้มีหน้าที่ชำระภาษีฝ่าฝืนไม่ยอมชำระอีก กฎหมายก็จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดอายัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีเพื่อนำเงินมาชำระเป็นค่าภาษี เงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด<sup>14</sup> ซึ่งเป็นโทษในทางแพ่ง แต่นอกจากนี้ผู้กระทำความผิดอาจต้องรับโทษในทางอาญาในอีกทางหนึ่งด้วย เช่น เสียค่าปรับ และหรือต้องระวางโทษจำคุก

<sup>13</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จ เล่มเดิม. หน้า 3.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 44.

### 3.1.5.1 อำนาจการดำเนินคดีภาษีโรงเรือนและที่ดิน

1) ความหมายและขอบเขตของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “พนักงานเก็บภาษี” ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่รับแบบแสดงรายการทรัพย์สิน ประเมินภาษี และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด<sup>15</sup> ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้<sup>16</sup> โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินดังนี้<sup>17</sup>

- (1) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง
- (3) รองผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง
- (4) ผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (5) หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบเร่งรัดรายได้ และนักวิชาการจัดเก็บรายได้ กองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (6) นักวิชาการภาษี กองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (7) นิติกร กองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (8) นิติกร ฝ่ายกฎหมายภาษี กองกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
- (9) ผู้อำนวยการเขต
- (10) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- (11) หัวหน้าฝ่ายรายได้
- (12) เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ (ตามที่หัวหน้าฝ่ายรายได้มอบหมาย)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 จะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>18</sup>

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 5.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 7 ทวิ.

<sup>17</sup> กรุงเทพมหานคร ร (2551). *ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร*. หน้า 16-17.

<sup>18</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (16)

และดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยตรงให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงไม่อาจถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้

“พนักงานเก็บภาษี” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่จัดเก็บรับชำระรวมทั้งเร่งรัดให้ชำระภาษี และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด<sup>19</sup> ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเก็บภาษีเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้<sup>20</sup> โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้เป็นพนักงานเก็บภาษีเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินดังนี้<sup>21</sup>

- (1) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้อำนวยการสำนักงานคลัง
- (3) รองผู้อำนวยการสำนักงานคลัง
- (4) ผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักงานคลัง
- (5) ผู้อำนวยการกองการเงิน สำนักงานคลัง
- (6) หัวหน้าฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานคลัง
- (7) นักวิชาการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานคลัง
- (8) เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานคลัง
- (9) นิติกร กองรายได้ สำนักงานคลัง
- (10) นิติกร ฝ่ายกฎหมายภาษี กองกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
- (11) ผู้อำนวยการเขต
- (12) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- (13) หัวหน้าฝ่ายรายได้
- (14) เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ (ตามที่หัวหน้าฝ่ายรายได้มอบหมาย)
- (15) หัวหน้าฝ่ายการคลัง

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 5.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 7 ทวิ.

<sup>21</sup> กรุงเทพมหานคร งามเดิม. หน้า 17-18.

(16) เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลัง (ตามที่หัวหน้าฝ่ายรายได้มอบหมาย)

2) อำนาจการสืบสวนและการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน พระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้กำหนดให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” เท่านั้น มีอำนาจทำการรับแบบ ตรวจสอบ และทำการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ส่วน “พนักงานเก็บภาษี” คงมีหน้าที่เพียงแต่รับชำระค่าภาษีที่ผู้รับการประเมินนำมาชำระเท่านั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการสืบสวนในทางอาญาดังนี้

(1) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจมีหนังสือสอบถามผู้เช่าหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน เพื่อให้ตอบข้อความตามแบบพิมพ์ได้<sup>22</sup>

(2) พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้น<sup>23</sup>

(3) พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหมายเรียกผู้รับประเมินมา ณ สถานที่ซึ่งเห็นสมควรและให้นำพยานหลักฐานในเรื่องอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ มาแสดงตามซึ่งเห็นจำเป็น กับให้มีอำนาจซักถามผู้รับประเมินในเรื่องใบแจ้งรายการนั้น<sup>24</sup>

(4) พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินได้ด้วยตนเองต่อหน้าผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอบครอง หรือผู้แทน ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก และเมื่อผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครอบครอง ได้รับคำขอร้องแล้วก็จะต้องให้ความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตรานั้น ในการนี้ผู้รับประเมินผู้เช่า หรือผู้ครอบครอง จะต้องได้รับความเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบไม่ต่ำกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนตรวจ<sup>25</sup>

3) บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มีบทบัญญัติที่กำหนดระวางโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 46 ถึงมาตรา 48 การกระทำผิดต่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกระทำต่อรัฐ ซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง และบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจยอมความกันได้ โดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่มีข้อน่าสังเกตว่าบทลงโทษโดยเฉพาะโทษปรับมีระวางโทษไว้เบามาก กล่าวคือ อัตราโทษปรับอย่างสูงที่สุดนั้นปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ส่วนอัตราโทษจำคุกมีอยู่ในมาตรา 48 เพียงมาตราเดียวคือจำคุกไม่เกินหกเดือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 19 วรรคสอง.

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 21.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 22.

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.



เจตนาของกฎหมายมีความมุ่งหมายเน้นมาตรการทางแพ่งมากกว่าการดำเนินคดีในทางอาญา ซึ่งความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน อยู่ในภาค 4 บทกำหนดโทษ ซึ่งได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้ 3 สถาน ดังนี้

(1) ความผิดฐานละเลยไม่แสดงข้อความในแบบพิมพ์ตามความเป็นจริง ตามความรู้เห็นของตนให้ครบถ้วนและรับรองความถูกต้องของข้อความดังกล่าว พร้อมทั้งลงวันที่ เดือน ปี และลงลายมือชื่อของตนกำกับไว้ แล้วส่งคืนไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่แห่งท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่เว้นแต่เว้นแต่จะเป็นด้วยเหตุสุดวิสัย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท<sup>26</sup>

(2) ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่แจ้งรายการเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้นเมื่อเรียกร้อง ไม่นำพยานหลักฐานมาแสดง หรือไม่ตอบคำถามเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซักถามโดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจละเลย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท<sup>27</sup>

(3) ความผิดฐานฝ่าฝืนตามบทมาตราเหล่านี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>28</sup>

1. โดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจยื่นข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือตอบคำถามด้วยคำอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อการหลีกเลี่ยงหรือจัดหาทางให้ผู้อื่นหลีกเลี่ยงการคำนวณค่ารายปีแห่งทรัพย์สินของตนตามที่ควรก็ได้

2. โดยความเท็จ โดยเจตนาละเลย โดยนอโกง โดยอุบาย โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดทั้งสิ้นที่จะหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการคำนวณค่ารายปีแห่งทรัพย์สินของตนตามที่ควรก็ได้

4) การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีอันเป็นความผิดตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นการแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ ในกรณี que เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก<sup>29</sup> และนอกจากนี้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหาร

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 46.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 47.

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา มาตรา 48.

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.

ท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ ในกรณี que เห็นว่า เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน<sup>30</sup>

โดยที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มิได้บัญญัติถึงวิธีการดำเนินคดีอาญาไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหากจะดำเนินคดีภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ก็น่าจะยังมีข้อขัดแย้งของบทบัญญัติทั้งสองจนทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินคดีได้เอง ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่คงมีอำนาจเพียงแต่ร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว ดังนี้

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตาม 90 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขตต่างๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบโรงเรือนและที่ดินโดยตรง ไม่มีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จึงไม่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ดังนั้น จึงไม่มีอำนาจค้น จับ หรืออายัดสิ่งของ ตามบทบัญญัติดังกล่าว

(3) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีอำนาจในการสืบสวน จำกัดเพียงการมีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง สั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติม เรียกให้ผู้รับการประเมินแสดงพยานหลักฐาน และเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินในโรงเรือนและที่ดิน<sup>31</sup> ซึ่งเป็นเพียงการสืบสวน ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 บัญญัติไว้เท่านั้น

(4) ในกรณีมีการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามวิธีปฏิบัติ ดังนี้

1. กรณีผู้รับประเมินไม่ยอมมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือไม่ยอมให้ซักถาม พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการนำเรื่องเสนอผู้อำนวยการเขตเพื่อทำหนังสือร้องทุกข์<sup>32</sup> ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้รับการประเมิน

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

<sup>32</sup> กรุงเทพมหานคร งามเดิม. หน้า 28.

2. กรณีโรงเรือนรายเก่า ผู้รับประเมินไม่ยื่นแบบ ภ.ร.ด. 2 ภายในกำหนดเวลา ตามหนังสือเตือน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการนำเรื่องเสนอผู้อำนวยการเขต เพื่อทำหนังสือร้องทุกข์<sup>33</sup> ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้รับการประเมิน

3. กรณีโรงเรือนรายใหม่ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการนำเรื่องเสนอผู้อำนวยการเขตเพื่อทำหนังสือร้องทุกข์<sup>34</sup> ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้รับการประเมิน

(5) การเปรียบเทียบคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินในทางปฏิบัติแล้ว พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ทำการสอบสวนและทำการเปรียบเทียบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 37

(6) ในคดีที่ไม่อาจเปรียบเทียบได้พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน พร้อมทำความเข้าใจส่งพนักงานอัยการพิจารณาต่อไป

### 3.1.5.2 อำนาจการดำเนินคดีภาษีบำรุงท้องที่

1) ความหมายและขอบเขตของคำว่า “เจ้าพนักงานประเมิน” “เจ้าพนักงานสำรวจ” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 นั้น ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ที่มีอำนาจในการประเมินภาษี แต่การใช้อำนาจในการประเมินภาษีและ การสืบสวนตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ดังกล่าว ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “เจ้าพนักงานประเมิน” เท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ที่มีหน้าที่เพียงแต่รับชำระเงินจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ และในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงานประเมิน” ไว้โดยตรงแต่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานประเมินและเจ้าพนักงานสำรวจ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานครได้<sup>35</sup> ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานประเมินและเจ้าพนักงานสำรวจ<sup>36</sup> เพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้ โดยในส่วนของกรุงเทพมหานคร

<sup>33</sup> แหล่งเดิม. หน้า 29.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม. หน้า 29.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 8 ทวิ.

<sup>36</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516, ข้อ 1.

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 2753/2543 ลงวันที่ 6 กันยายน 2543 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ดังนี้<sup>37</sup>

“เจ้าพนักงานประเมิน” แต่งตั้งบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง
- (3) รองผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง
- (4) ผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (5) หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบเร่งรัดรายได้ และนักวิชาการจัดเก็บรายได้ กองรายได้ สำนักงานการคลัง

- (6) นักวิชาการภาษี กองรายได้ สำนักงานการคลัง
  - (7) นิติกร กองรายได้ สำนักงานการคลัง
  - (8) นิติกร ฝ่ายกฎหมายภาษี กองกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
  - (9) ผู้อำนวยการเขต
  - (10) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
  - (11) หัวหน้าฝ่ายรายได้
  - (12) เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ (ตามที่หัวหน้าฝ่ายรายได้มอบหมาย)
- “พนักงานเจ้าหน้าที่” แต่งตั้งบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้อำนวยการกองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (2) หัวหน้าฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (3) นักวิชาการการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (4) เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (5) ผู้อำนวยการเขต
- (6) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- (7) หัวหน้าฝ่ายการคลัง
- (8) เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลัง (ตามที่หัวหน้าฝ่ายการคลังมอบหมาย)

“เจ้าพนักงานสำรวจ” แต่งตั้งบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้อำนวยการเขต
- (2) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต

<sup>37</sup> กรุงเทพมหานคร งาม เล่มเดิม. หน้า 297-299.

- (3) เจ้าหน้าที่บริหารงานจัดเก็บรายได้
- (4) นักวิชาการจัดเก็บรายได้
- (5) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ระดับ 4 ขึ้นไป
- (6) เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ ระดับ 3 ขึ้นไป
- (7) หัวหน้าฝ่ายการคลัง
- (8) กำนัน – ผู้ใหญ่บ้าน (สำหรับเขตที่ในปัจจุบันยังมีกำนัน – ผู้ใหญ่บ้าน)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงานประเมิน” ซึ่งมีอำนาจในการประเมินภาษีและการสืบสวนตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แล้ว จะเห็นได้ว่าในตัวพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานประเมินเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>38</sup> ไว้โดยตรง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้แต่งตั้งให้เจ้าพนักงานประเมิน เจ้าพนักงานสำรวจ และพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่โดยตรงให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่จึงไม่อาจถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้

## 2) อำนาจการสืบสวนและการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการตีราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการจะทำการตีราคาปานกลางของที่ดินในรอบระยะเวลาสี่ปี โดยเจ้าพนักงานประเมินจะทำการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่จากราคาปานกลางแล้วจึงแจ้งการประเมิน ไปยังผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่เพื่อนำเงินไปชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนอกจากอำนาจหน้าที่ในการประเมินภาษีดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเมิน นายอำเภอ และนายกเทศมนตรี ในลักษณะที่เป็นการสืบสวนในทางอาญาดังนี้

(1) ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการเร่งรัดภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี มีอำนาจดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (16).

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

1. มีหนังสือเรียกเจ้าของที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีหรือเอกสารมาตรวจสอบ

2. สั่งให้เจ้าของที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง ปฏิบัติการเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระ

ถ้าเจ้าของที่ดินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ยอมปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระของผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อสอบถามบุคคลใดๆ หรือตรวจสอบ ตรวจสอบบัญชี หรือเอกสาร หรือยึดอายัดบัญชี หรือเอกสาร

(2) เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อสอบถามบุคคลใดๆ หรือตรวจสอบ ตรวจสอบบัญชีหรือเอกสารหรือยึด อายัดบัญชี หรือเอกสารเพื่อทราบว่ามีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ที่ได้ปฏิบัติการถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่<sup>40</sup>

(3) เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจมีหนังสือเรียกผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชีหรือเอกสารมาตรวจสอบ<sup>41</sup>

3) บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นอีกกฎหมายหนึ่งที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้เบามาก กล่าวคือ อัตราโทษปรับอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดคือปรับไม่เกินสองพันบาท ส่วนอัตราโทษจำคุกอย่างสูงคือจำคุกไม่เกินหกเดือน โดยตามความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ อยู่ในหมวด 9 บทกำหนดโทษ ซึ่งได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้ 4 ฐาน ดังนี้

(1) ความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีบำรุงท้องที่โดยรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>42</sup>

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 47 (1).

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 47 (2).

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 53.

(2) ความผิดฐานผู้ใดจงใจไม่มาหรือไม่ยอมชี้เขตหรือไม่ยอมแจ้งจำนวนเนื้อที่ดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>43</sup>

(3) ความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติกรตามมาตรา 28 มาตรา 40 หรือ มาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>44</sup>

(4) ความผิดฐานผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งตามมาตรา 40 มาตรา 47 หรือ มาตรา 50 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>45</sup>

#### 4) การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

พระราชบัญญัติภาษีภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติเรื่องการเปรียบเทียบ ระเบียบคดีในชั้นเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา 57 กล่าวคือ

“ความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ ถ้านายอำเภอหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีกำหนดภายในสามสิบวัน คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป”

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายอำเภอหรือเจ้าพนักงานสำรวจ เพื่อปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุง ท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานครได้<sup>46</sup> ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ “หัวหน้าเขต”<sup>47</sup> ปัจจุบันคือตำแหน่งผู้อำนวยการเขต เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับในกรณีเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกได้ แม้อัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนดจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึง หกเดือน ผู้อำนวยการเขตก็สามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 54.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 55.

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 56.

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 8 ทวิ.

<sup>47</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516, ข้อ 9.

ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บและเร่งรัดรัทธาภาษีบำรุงท้องที่ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 296/2539 ลงวันที่ 23 มกราคม 2539<sup>48</sup> เพื่อให้สำนักงานเขตต่างๆ มีวิธีปฏิบัติที่รัดกุมและเป็นแบบฉบับเดียวกัน แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าวิธีปฏิบัติดังกล่าว ไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบและการร้องทุกข์ไว้ ทำให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ขาดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งการที่ไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ดังกล่าว แม้จะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่มากสักเพียงใด ก็อาจไม่มีเสนอเรื่องดำเนินคดีตามความผิดกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

### 3.1.5.3 อำนาจการดำเนินคดีภาษีป้าย

1) ความหมายและขอบเขตของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” เอาไว้ แต่ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ “ผู้บริหารท้องถิ่น” มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้<sup>49</sup> โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย ดังนี้<sup>50</sup>

- (1) ปลัดกรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง
- (3) รองผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง
- (4) ผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (5) ผู้อำนวยการกองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (6) หัวหน้าฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (7) นักวิชาการการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (8) เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักงานการคลัง
- (9) หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบเร่งรัดรายได้ และนักวิชาการจัดเก็บรายได้ กองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (10) นักวิชาการภาษี กองรายได้ สำนักงานการคลัง
- (11) นิติกร กองรายได้ สำนักงานการคลัง

<sup>48</sup> กรุงเทพมหานคร งาม เล่มเดิม. หน้า 302-306.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 10.

<sup>50</sup> กรุงเทพมหานคร งาม เล่มเดิม. หน้า 374-375.



- (12) นิติกร ฝ่ายกฎหมายภายใน กองกฎหมายและคดี สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
- (13) ผู้อำนวยการเขต
- (14) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต
- (15) หัวหน้าฝ่ายรายได้
- (16) เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ (ตามที่หัวหน้าฝ่ายรายได้มอบหมาย)
- (17) หัวหน้าฝ่ายการคลัง
- (18) เจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลัง (ตามที่หัวหน้าฝ่ายการคลังมอบหมาย)

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งมีอำนาจในการประเมินภาษี และการสืบสวนตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 แล้ว จะเห็นได้ว่าในตัวพระราชบัญญัติ ไม่ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>51</sup> ไว้โดยตรง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้แต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้ายโดยตรงให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้ายจึงไม่อาจถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้

## 2) อำนาจการสืบสวนและการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีป้าย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้กำหนดให้ “พนักงานเจ้าหน้าที่” มีหน้าที่ในการประเมินภาษีป้ายตามหลักเกณฑ์การคำนวณภาษีป้ายแล้วจึงแจ้งการประเมินเป็นหนังสือไปยังเจ้าของป้าย ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการสืบสวนในทางอาญาดังนี้<sup>52</sup>

(1) เข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย หรือบริเวณที่ต่อเนื่องกับสถานที่ดังกล่าว หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้ายในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

(2) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีหรือเอกสารเกี่ยวกับภาษีป้ายมาตรวจสอบภายในกำหนดเวลาอันสมควร

<sup>51</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (16).

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

(3) ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับร้องขอบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>53</sup>

### 3) บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เป็นอีกกฎหมายหนึ่งที่มีการกำหนดโทษทางอาญา ไว้แต่อัตราโทษตามกฎหมายภาษีป้ายมีระวางสูงกว่าอัตราโทษตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ กล่าวคือ อัตราโทษปรับอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดคือ ห้าหมื่นบาท ส่วนอัตราโทษจำคุกอย่างสูงคือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย อยู่ในหมวด 7 บทกำหนดโทษ ซึ่งได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้ 6 สถาน ดังนี้

(1) ความผิดฐานผู้ใดโดยรู้อยู่แล้วหรือโดยจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลีกเลียงหรือพยายามหลีกเลียงการเสียภาษีป้าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>54</sup>

(2) ความผิดฐานจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท<sup>55</sup>

(3) ความผิดฐานป้ายติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น และมีพื้นที่เกินสองตารางเมตรโดยไม่มีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจนที่มุมขวาด้านล่างของป้าย และให้ข้อความดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีป้าย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องระวางโทษปรับวันละหนึ่งร้อยบาทเรียงรายวันตลอดระยะเวลาที่กระทำความผิด<sup>56</sup>

(4) ความผิดฐานไม่แจ้งการรับโอนป้ายหรือไม่แสดงการเสียภาษีป้าย ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท<sup>57</sup>

(5) ความผิดฐานขัดขวางการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย หรือบริเวณที่ต่อเนื่องกับสถานที่ดังกล่าวหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้ายในในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติการถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกคำสั่ง

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 28.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 34.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 35.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 35 ทวิ.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 36.

เป็นหนังสือเรียกผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีหรือเอกสารเกี่ยวกับภาษีป้ายมาตรวจสอบภายในกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>58</sup>

(6) ความรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น<sup>59</sup>

#### 4) การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีป้าย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติเรื่องการเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา 38 กล่าวคือ

“ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบสถานเดียวได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

(2) ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นยกเว้นเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายของแต่ละเขต เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป”

การเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีป้ายนั้น ไม่สามารถเปรียบเทียบได้ทุกฐานความผิด แต่สามารถเปรียบเทียบได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบในคดีความผิดตามกฎหมายภาษีป้าย มีดังนี้

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 37.

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 39 ทวิ.

- (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น
- (2) ผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ได้แก่<sup>60</sup>
  1. ผู้อำนวยการเขต
  2. หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ

ในกรณีมีการกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามวิธีปฏิบัติ ดังนี้

(1) กรณีเมื่อครบกำหนดระยะเวลาที่ได้ออกหนังสือเตือนแล้ว ถ้าผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ยื่นแบบ ภ.ป.1 และปรากฏว่าป้ายนั้นยังคงติดตั้งอยู่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการเขต เพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีนั้น<sup>61</sup>

(2) กรณีผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีไม่ยื่นแบบ ภ.ป.1 ภายในกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอผู้อำนวยการเขต เพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษี<sup>62</sup>

#### 3.1.5.4 สรุปอำนาจการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น

การดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการประเมินภาษีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การตรวจค้น เพื่อสอบถามบุคคลใดๆ หรือตรวจสอบค้นบัญชี หรือเอกสาร หรือยึด อายัดบัญชี หรือเอกสาร<sup>63</sup> เท่านั้น แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>64</sup> พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นจึงไม่มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาตามที่กำหนดไว้โดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ อีกทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นโดยตรงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วยเช่นกัน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น จึงไม่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยการแต่งตั้งด้วยเช่นกัน

ในส่วนอำนาจการสอบสวนสวนนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการสอบสวนและไม่ถือเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>60</sup> กรุงเทพมหานคร งาม เล่มเดิม, หน้า 302-306.

<sup>61</sup> แหล่งเดิม, หน้า 378.

<sup>62</sup> แหล่งเดิม, หน้า 378.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

<sup>64</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (16)

และแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสี่ จะได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจทำการสอบสวนในกรณีที่ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ก็ตาม แต่โดยที่การสอบสวนมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำภายในอาคาร และการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้

ทั้งนี้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร การสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมาย ภาษี โรงเรือน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้ายนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน<sup>65</sup> ซึ่งผู้เขียน มีความเห็นว่า การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองซึ่งมิใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ภาษี ท้องถิ่น โดยตรง แต่มีอำนาจทำการสอบสวนนั้น คงไม่มีความแตกต่างจากการให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานปกครองหรือปลัดอำเภอ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ภาษี ท้องถิ่น โดยตรงแต่ให้ทำหน้าที่สอบสวนคดีความผิด ก็อาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการรวบรวม พยานหลักฐานและการสอบสวนดำเนินคดีได้เช่นกัน

สำหรับการเปรียบเทียบระงับคดีนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีอื่นเป็นความผิดตามกฎหมาย ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยเป็นการแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนด ค่าปรับในกรณี que เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก<sup>66</sup> ได้ทุกฐานความผิด และนอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถาน เดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน<sup>67</sup>

<sup>65</sup> กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

การดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น ไม่ปรากฏให้เห็นมากนัก ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าส่วนหนึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นประสงค์จะใช้มาตรการในทางแพ่ง โดยกำหนดเงินเพิ่มตามที่กฎหมายกำหนดก่อน และจะใช้มาตรการในการดำเนินคดีอาญาเป็นวิธีสุดท้าย และส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากความจำเป็นทางการเมืองที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และผู้บริหารเกรงว่าจากใช้มาตรการในการดำเนินคดีอาญาเคร่งครัดเกินไปแล้ว นอกจากจะบังคับให้ชำระค่าภาษีไม่ได้แล้ว ก็ยังเกรงว่าจะกระทบต่อฐานเสียงของตนอีกด้วย ดังนั้น มาตรการในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือในการบริหารลำดับสุดท้ายที่ผู้บริหารเลือกใช้

### 3.1.6 มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

เนื่องจากการดำเนินคดีความผิดตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเข้าไปในอาคารอันเป็นที่รโหฐาน เพียงเพราะมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบเหตุในการค้นและการจับโดยองค์ที่เป็นกลางก่อนตามหลักนิติรัฐ การที่กฎหมายยอมให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจเช่นนี้อาจเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนให้น้อยที่สุด และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้เป็นอย่างดี

#### 3.1.6.1 มาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

##### 1) การจับ

การจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

ประการแรก เป็นการจับผู้กระทำความผิดอันสืบเนื่องจากการเข้าไปในอาคารตามมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นการจับผู้กระทำความผิดในอาคาร เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น แต่ก่อนเข้าไปในอาคารก็มีได้มีหมายค้นแต่อย่างใด ซึ่งหากพบการกระทำความผิดแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก็สามารถจับผู้กระทำความผิดได้

ประการที่สอง เป็นการจับผู้กระทำความผิดซึ่งหน้า เช่น ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการนำช้างมาหารายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553 เป็นต้น ซึ่งจำต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในเรื่องการจับนี้ ตามมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง กับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น จึงควรใช้วิธีปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้มีการขออนุญาตจับต่อศาล หรือทำการจับในกรณีความผิดซึ่งหน้าตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย พบว่า มาตรการในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการจับจะต้องผ่านการตรวจสอบในเรื่องของ “หลักฐานตามสมควร” ก่อน ศาลจึงจะออกหมายจับให้ ซึ่งเท่ากับเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการจับของเจ้าพนักงาน และภายหลังจากที่มีการจับกุม ก็มีมาตรการตามหมาย<sup>68</sup> คือ ต้องให้ศาลผู้ออกหมายเป็นผู้ตรวจสอบความชอบในการจับว่าจับถูกต้องหรือไม่และการจับเป็นการจับตามหมายโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากแต่วิธีการให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบกรณีนี้ใช้เฉพาะการจับกรณีมีหมายจับเท่านั้นมิได้รวมถึงการจับโดยไม่มีหมาย ดังนั้น ในกรณีความผิดซึ่งหน้าการตรวจสอบในส่วนนี้จึงขาดไป

แต่อย่างไรก็ตามการจับกรณีความผิดซึ่งหน้าก็ยังคงกระทำตามหลักเกณฑ์ ในการจับซึ่งมีการวางมาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานแทรกอยู่ อาทิ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 83<sup>69</sup> ซึ่งเดิมที่เมื่อมีการจับไม่ว่าเจ้าพนักงานหรือราษฎรเป็นผู้จับคงมีหน้าที่เพียงแจ้งแก่ผู้ที่จะถูกจับว่าเขาต้องถูกจับ แล้วส่งให้ผู้ถูกจับ ไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพร้อมด้วยผู้จับ แต่บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้ ในกรณีเจ้าพนักงานเป็นผู้จับต้องดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

- (1) แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกจับทราบ หากมีหมายจับให้แสดงต่อผู้ถูกจับ
  - (2) แจ้งสิทธิของผู้ถูกจับให้ทราบว่า
    1. ผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของผู้ถูกจับอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้
    2. ผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความหรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความ
- ส่วนสิทธิในการแจ้งญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับไว้วางในทราบถึงการถูกจับกุม เจ้าพนักงานผู้จับยังไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งในขณะจับกุม เหตุผลที่เพิ่มเติมหลักเรื่องการแจ้งสิทธิแก่ ผู้ถูกจับในมาตรา 83 วรรคสอง เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 243 วรรคหนึ่ง และมาตรา 241 วรรคสอง

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 64.

<sup>69</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 83.

ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่สำคัญ คือ “สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ปรักปรำตนเอง (Privilege against self incrimination) และสิทธิที่จะมีทนายความ (Right to counsel) สิทธิทั้งสองประการนี้ตรงกับรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทเพิ่มเติมที่ 5 (The Fifth Amendment) และบทเพิ่มเติมที่ 6 (The Sixth Amendment)<sup>70</sup>

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในการจับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น ควรยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการจับในมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะปฏิบัติเรื่องการจับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะทำให้มีการตรวจสอบการออกหมายจับหรือในกรณีการจับในการกระทำความผิดซึ่งหน้าก็จะทำให้เกิดการตรวจสอบจากองค์กรในกระบวนการยุติธรรมได้

## 2) การค้น

มาตรการในการควบคุมก่อนการค้นภายในที่รโหฐาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดว่า การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>71</sup> การออกหมายค้นเป็นการควบคุมมิให้เจ้าพนักงานดำเนินการค้นตามอำเภอใจ เพราะเป็นการก่อกองและควบคุมโดยศาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น โดยศาลจะพิจารณาว่าจะออกหมายค้นให้กับเจ้าพนักงานโดยพิจารณาจาก “เหตุอันควร” กล่าวคือ ศาลต้องมีความเชื่อว่าเป็นกรณีเจ้าพนักงานมายื่นคำร้องขอหมายค้นต่อศาลมีเหตุผลที่สมควรออกหมายค้นให้หรือไม่ หากศาลได้พิจารณาแล้วว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ ศาลก็จะออกหมายค้นให้กับเจ้าพนักงานไปดำเนินการตามกฎหมาย แต่หากศาลพิจารณาแล้วไม่เชื่อในเหตุดังกล่าว ศาลจะไม่อนุญาตให้เจ้าพนักงานไปดำเนินการดังกล่าว โดยการไม่ออกหมายค้นให้กับเจ้าพนักงานไปดำเนินการ ซึ่งเมื่อศาลได้พิจารณาไปในกรณีใดก็ตามทั้งเจ้าพนักงานผู้ที่จะไปดำเนินการตรวจค้นและบุคคลที่เป็นเจ้าของ หรือ

<sup>70</sup> สวัสดิการสำนักประธานศาลฎีกา สำนักวิชาการศาลยุติธรรม. (2548). *ข้อพิจารณาประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548*. หน้า 59-60.

<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 33.



ครอบครองที่ร โหฐานดังกล่าว ต้องยอมรับในการตัดสินใจของศาล และยินยอมที่จะให้เจ้าพนักงานดำเนินการตามหมายค้น<sup>72</sup>

การควบคุมการตรวจค้นขณะที่ทำการตรวจค้นภายในที่ร โหฐานนั้น เจ้าพนักงานสามารถกระทำได้ภายในกรอบของการค้นเพื่อหาตัวบุคคล หรือสิ่งของที่ระบุไว้ในหมายค้นว่าต้องการหาอะไรเท่านั้น<sup>73</sup> แต่ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถค้นหาสิ่งของไม่จำกัดสิ่งได้ กล่าวคือ เจ้าพนักงานผู้ที่ได้รับอนุญาตจากศาล สามารถที่จะค้นหาสิ่งของใดๆ ได้โดยสิ่งของเหล่านั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน เพื่อเป็นประโยชน์ หรือพิสูจน์ความผิดของจำเลย หรือผู้ต้องหาได้<sup>74</sup>

ข้อยกเว้นอีกประการหนึ่ง ที่กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานสามารถหาสิ่งของที่ไม่ได้ระบุไว้ในหมายค้นในกรณีที่เจ้าพนักงานได้เข้าค้นในที่ร โหฐานเพื่อหาสิ่งของหรือตัวบุคคลเมื่อพบสิ่งที่ต้องการตามที่ระบุไว้ในหมายค้นดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานจะสามารถดำเนินการค้นหาสิ่งของอื่นอีกได้ ก็ต่อเมื่อมีหมายอาญาอีกต่างหาก หรือ เมื่อพบการกระทำผิดซึ่งหน้า<sup>75</sup>

การควบคุมภายหลังการค้นของเจ้าพนักงานนั้น เป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหลังจากเจ้าพนักงาน ได้ทำการล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวไปแล้ว กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานเข้าไปค้น และยึดสิ่งของหรือจับตัวบุคคล โดยเป็นการที่ดำเนินการตรวจค้นในที่ร โหฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว สิ่งของหรือพยานหลักฐานที่ได้มาจากการค้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ไม่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้<sup>76</sup>

การใช้อำนาจในการค้นนั้น การที่มาตรา 92 วรรคสอง บัญญัติให้พนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นในที่ร โหฐานด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นได้เป็นหลักการ อันสืบเนื่องจากมาตรา 58 (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจออกหมายค้นได้เอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มุ่งหมายให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกหมายค้น และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6 ของ

<sup>72</sup> จงรักษ์ จุฑานนท์. (2524). *การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการถูกจับและตรวจค้นที่มีชอบธรรม*. หน้า 97.

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 98 วรรคแรก.

<sup>74</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 98 (1).

<sup>75</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 98 (2).

<sup>76</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 226.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>77</sup> และได้ให้ความเห็นในส่วนของการใช้อำนาจค้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการและให้อำนาจในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้าและการเสพยาเสพติดให้ได้ผลโดยเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับยาเสพติดเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดอันอาจถูกเคลื่อนย้ายหรือทำลายได้โดยง่าย การที่มาตรา 14 (1) และ (2) บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าค้นในที่รโหฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีพิเศษสำหรับความผิดประเภทนี้ และเจ้าพนักงานที่จะมีอำนาจเช่นนี้ก็มิใช่เจ้าพนักงานทั่วไป แต่จะต้องมีการแต่งตั้งเป็นพิเศษโดยมีการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้รับการแต่งตั้งแล้ว จึงเห็นว่ามาตรา 14 (1) และ (2) ได้บัญญัติเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นของศาล เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

สำหรับการใช้อำนาจค้นของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นได้<sup>78</sup> และในส่วนวิธีปฏิบัติในเรื่องการค้นได้กำหนดไว้ในระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขต เป็นผู้ที่มีอำนาจออกหมายค้น<sup>79</sup> ซึ่งยังมีได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่การค้นในปัจจุบันจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในกรณีที่ค้นโดยมีหมาย เจ้าพนักงานผู้มีชื่อในหมายค้นหรือผู้รักษาการแทนซึ่งต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสามหรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้นมีอำนาจเป็นหัวหน้าไปจัดการให้เป็นไปตามหมายนั้น<sup>80</sup> แต่ในระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ที่กรุงเทพมหานครบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญานั้น มิได้กำหนดถึงวิธีการการตรวจค้นหรือคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่

<sup>77</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก (2541). *บันทึก เรื่อง อำนาจค้นในที่รโหฐาน โดยไม่ต้องมีหมายค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและอำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้นในเคหสถาน สถานที่ใดๆ หรือยานพาหนะใดๆ ในส่วนที่เป็นที่รโหฐานของเจ้าพนักงานตามมาตรา 14 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 เรื่องเสรีที่ 437/2541*. หน้า 2-3.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 90.

<sup>79</sup> ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528, ข้อ 26.

<sup>80</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 97.

กรุงเทพมหานครว่าจะต้องเป็นระดับหรือต้องปฏิบัติในการตรวจค้นอย่างไร และแม้แต่ในมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เอง บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจพิจารณาเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติเท่านั้น ก็มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งของอาคารได้ โดยในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นนอกจากจะบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วยังบัญญัติไว้ในวรรคสองให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือในบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการเข้าไปค้นในที่รโหฐานได้กว้างขวางกว่าอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>81</sup>

แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติหลักในเรื่องการคุ้มครองในการอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุขว่า “การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>82</sup> ดังนั้น ควรมีการทบทวนบทบัญญัติในมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจเข้าไปตรวจค้นในอาคารหรือหรือบริเวณที่ตั้งอาคารเมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยกำหนดให้มีการขออนุญาตค้นต่อศาล หรือหากมีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของกรุงเทพมหานครต่อไปในภายหน้า ควรที่จะกำหนดให้มีการขออนุญาตผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี

<sup>81</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข เล่มเดิม. หน้า 12.

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 33.

### 3.1.6.2 ผลอันเกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากหลักการที่รัฐต่างๆ ได้พยายามวางกฎเกณฑ์ในการให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานหรือราษฎรในการจับกุมหรือค้นอย่างจำกัดก็เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคนในรัฐ ดังนั้นมาตรการที่จะทำให้กลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็คือการวางมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจและกำหนดผลเสียจากการละเมิดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ซึ่งผลเสียดังกล่าวย่อมกระทบต่อทั้งตัวเจ้าหน้าที่และบุคคลผู้ถูกดำเนินคดี และการดำเนินคดีอาญาโดยรวม ดังที่จะปรากฏต่อไปนี้

#### 1) ผลต่อตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้อำนาจ

เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครอาจมีความผิดตามที่ ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดไว้ อาทิ ความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157<sup>83</sup> ความผิดฐานบุกรุกรวมทั้งความผิดฐานทำให้ผู้อื่นเสื่อมเสียเสรีภาพตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 310<sup>84</sup> อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร อาจไม่ต้องได้รับโทษหรือการกระทำดังกล่าวอาจไม่เป็นความผิด หากเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครได้กระทำลงไปโดยสำคัญผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 62 ได้ และนอกจากจะได้รับโทษทางอาญาแล้ว เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครยังต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในการกระทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420<sup>85</sup> และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกด้วย

#### 2) ผลต่อบุคคลผู้ถูกดำเนินคดี

หากเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายบุคคล ผู้ถูกดำเนินคดีสามารถกระทำการโต้ตอบการจับและค้น โดยการอ้างป้องกันตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68 ได้<sup>86</sup> แต่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของความเหมาะสมด้วย แม้จะต่อสู้ขัดขวางการจับกุมของเจ้าพนักงานก็ไม่มี ความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 138<sup>87</sup> และถ้าเป็นกรณีการค้นบุคคลผู้ถูกดำเนินคดีสามารถกระทำการโต้ตอบการค้นด้วยการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครรับผิดฐานบุกรุกได้

<sup>83</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 4243/2542.

<sup>84</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1089/2502.

<sup>85</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 6301/2541.

<sup>86</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1035/2536, คำพิพากษาฎีกาที่ 2353/2530, คำพิพากษาฎีกาที่ 187/2507.

<sup>87</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1041/2506.

### 3) ผลต่อการดำเนินคดีอาญา

การจับโดยไม่ชอบทำให้การคุมขังต่อเนื่องจากการจับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย ผู้ถูกคุมขังมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 240 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งปล่อยตัวได้<sup>88</sup> และหากการจับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับ แม้ผู้ถูกจับจะหลบหนีจากการควบคุมตัวก็ไม่มี ความผิดฐานหลบหนีที่ คุมขังแต่อย่างใด<sup>89</sup> อย่างไรก็ตามแม้การจับจะกระทำลงไปโดยไม่ชอบก็ไม่มีผลกระทบต่อ การสอบสวนและการฟ้องคดี<sup>90</sup> หากแต่พยานหลักฐานที่ได้มาจากการค้นอันสืบเนื่องมาจากการจับ โดยไม่ชอบจะ “รับฟัง” ไม่ได้ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวขาด พยานหลักฐานที่สำคัญบางอย่างไว้ส่งผลต่อการวินิจฉัยของศาล หากแต่ในทางปฏิบัติศาลไทย ไม่ยึดหลักดังกล่าวเคร่งครัดนัก<sup>91</sup>

### 3.2 เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายศุลกากร

บทบัญญัติในกฎหมายศุลกากร อันได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งมี ลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากกฎหมายอื่นๆ อยู่หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง ความรับผิดชอบและโทษในทางอาญาตามกฎหมายศุลกากร และโดยที่เนื้อหาในบทบัญญัติของกฎหมาย ศุลกากรนั้น ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ที่มีต่อกันระหว่างรัฐกับเอกชน ผู้ประกอบ กิจการค้า กล่าวคือ ให้รัฐมีอำนาจควบคุมและจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าหรือสิ่งของที่มี ผู้นำเข้ามาใน หรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักร โดยให้กรมศุลกากร ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนในฐานะนิติบุคคล สังกัดกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ กฎหมายศุลกากรจึงจัดอยู่ในกฎหมายมหาชน ทางเศรษฐกิจ และปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469<sup>92</sup>

พนักงานศุลกากร หรือพนักงาน ได้แก่ บุคคลใดๆ ซึ่งรับราชการในกรมศุลกากร หรือ นายทหารแห่งราชนาวิ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษให้กระทำการแทนกรมศุลกากร หรือนายอำเภอ หรือผู้ช่วยนายอำเภอซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นพิเศษ ให้กระทำการแทนกรมศุลกากร<sup>93</sup> และให้หมายความ

<sup>88</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 466/2541.

<sup>89</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 1008/2499.

<sup>90</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2775/2544, คำพิพากษาฎีกาที่ 495/2500.

<sup>91</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 500/2474.

<sup>92</sup> เฉลิมชัย ศรีเลิศพานิช. (2526, มีนาคม - เมษายน). “ความรับผิดชอบและโทษในทางอาญาตามกฎหมาย ศุลกากร.” *ดูลพาท*, 30, 2. หน้า 57.

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 2 วรรค 4.

รวมตลอดถึงพนักงานใดๆ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่งตั้งให้กระทำการเป็นพนักงานศุลกากรด้วย<sup>94</sup>

### 3.2.1 การสืบสวน

การสืบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีศุลกากรนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ได้บัญญัติให้ “พนักงานศุลกากร” เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีอำนาจ ในการในการแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด<sup>95</sup> และนอกจากนี้พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ยังได้ให้อำนาจพนักงานศุลกากรในการตรวจและป้องกันการลักลอบหนีศุลกากร ในหมวด 4 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยมีอำนาจดังนี้<sup>96</sup>

1) การค้น การค้นของพนักงานศุลกากรเป็นอำนาจที่กฎหมายศุลกากรให้ไว้โดยเฉพาะจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีอำนาจค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น

#### (1) การค้นหีบห่อ

เมื่อของผ่านศุลกากร หรืออยู่ในความกำกับตรวจตราของ ศุลกากรด้วยประการใดๆ พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรคนหนึ่งคนใดจะเปิดหีบห่อและตรวจของนั้นในเวลาใดๆ พนักงานนั้นจะเอาตัวอย่างของใดๆ ไปเพื่อตรวจหรือสอบหรือตีราคา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นก็ได้แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็น ตัวอย่างของนี้ต้องส่ง ให้โดยไม่คิดราคา และพนักงานนั้น จะเลือกเอาออกจากหีบห่อหรือส่วนใดแห่งของนั้นก็ ได้ แต่ว่าตัวอย่างของเช่นนี้จะต้องเอาไปแต่เพียงขนาดหรือปริมาณพอสมควร และจะต้องเอาออกโดยวิธีอันจะทำให้เจ้าของเสียหายหรือลำบากอย่างน้อยที่สุดที่จะเป็นไปได้และเมื่อไรสามารถจะคืน ก็ได้ก็ให้คืนแก่เจ้าของ ไปโดยเร็ว<sup>97</sup>

#### (2) การค้นเรือ

1. พนักงานศุลกากรอาจขึ้นไปบนเรือลำใดๆ ก็ได้ภายในพระราชอาณาเขตและอาจอยู่ในเรือนั้นได้ตลอดเวลาที่ทำการ บรรทุกสินค้าลง หรือขนสินค้าขึ้น หรือจนกว่าเรือนั้นออกไป ไม่ว่าในที่ส่วนใดๆ ของเรือ และไม่ว่าในเวลาใดๆ ให้พนักงานศุลกากรเข้าถึงและตรวจค้นได้ และอาจตรวจสอบสมุดหนังสือหรือบันทึกเรื่องราว หรือเอกสารไม่ว่าอย่างใดๆ ที่เกี่ยวกับสินค้าในเรือได้ อาจสั่งให้เปิดห้องส่วนใดๆ ของ เรือหรือให้เปิดหีบ ห่อ หรือบรรจุของอย่างใดๆ ได้ หรือถ้าจำเป็นจะให้หักเปิดสิ่งนั้นๆ ก็ได้ อาจประจำเครื่องหมาย หรือประทับตรา หรือลั่นกุญแจ หรือ

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480, มาตรา 3 วรรค 8.

<sup>95</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (10).

<sup>96</sup> ศาลาภิอารกกลาง. (2552). *การพิจารณาคดีอาญาในศาลาภิอารก (รายงานการวิจัย)*. หน้า 89-94

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 14.

ผูกมัดของใดๆ ที่อยู่ในเรือ หรือที่ใด หรือหีบ ห่อใดๆ ก็ได้ และถ้าเครื่องหมาย ดวงตราบุญแจ หรือ เครื่องผูกมัดนั้น ได้มีผู้ถอนไป หรือเปิดออก หรือหักต่อย หรือเปลี่ยนแปลงไปโดยจงใจ นายเรือ มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>98</sup>

2. พนักงานศุลกากรอาจสั่งให้หยุดรถ เกวียน หรือยานพาหนะอย่างอื่นๆ และ ตรวจค้นเพื่อให้ทราบว่ามีของที่ลักลอบหนีศุลกากรหรือไม่ แต่ต้องมีเหตุอันควรสงสัยว่า รถ เกวียน หรือยานพาหนะนั้น ได้ใช้ หรือกำลังใช้เนื่องกับเรือกำปั่น หรือ คลังสินค้า หรือ โรงเก็บสินค้า หรือ ที่ขนของจีน หรือทำเนียบท่าเรือ หรือทางน้ำ หรือทาง ผ่านพรมแดน หรือทางรถไฟ ผู้ใดไม่ยอม หรือขัดขวางหรือพยายามจะขัดขวางต่อการตรวจ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท<sup>99</sup>

3. พนักงานศุลกากรอาจตรวจค้นหีบห่อของคนโดยสารแล้วปล่อย ผ่านภาษีได้ และถ้าในหีบห่อนั้นมีของที่ยังมิได้เสียภาษีก็ดี ของต้องจำกัดก็ดี ของต้อง ห้ามก็ดี พนักงานจะกัก หีบห่อนั้นไว้ก็ได้<sup>100</sup>

### (3) การค้นบุคคล

พนักงานศุลกากรอาจตรวจค้นบุคคลใดๆ ในเรือกำปั่นลำใดๆ ในเขตท่า หรือบุคคลที่ ขึ้นจากเรือกำปั่นใดๆ ก็ได้ แต่ต้องมีเหตุอันพนักงานนั้นควร สงสัยว่าบุคคลนั้นๆ มีหรือพาไปกับ ตนซึ่งของอันยังมิได้เสียภาษีหรือของต้องจำกัดหรือ ของต้องห้ามจึงให้ตรวจค้นได้ อนึ่ง ก่อนที่จะ ตรวจค้นบุคคลผู้ใด ผู้นั้นอาจร้องขอให้นำตนอย่างรวดเร็วตามควรแก่เหตุไปยังพนักงานศุลกากรผู้ใหญ่ มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าสารวัตร หรือนายด่าน หรือไปยังอำเภอที่ใกล้ที่สุด หรือผู้บังคับการสถานี ตำรวจหรือถ้าเป็นผู้ที่อยู่ได้อำนาจศาลกงสุลต่างประเทศ ให้นำไปยังกงสุลของตน ส่วนพนักงาน ที่มีผู้นำบุคคลเช่นนี้มาส่งนั้น จะต้องวินิจฉัยว่ามีเหตุอันควรสงสัยเพียงพอหรือไม่ และจะควรให้ ตรวจค้นหรือไม่ ถ้าบุคคลนั้นเป็นหญิงก็ให้หญิงเป็นผู้ตรวจค้น

ถ้าพนักงานศุลกากรผู้ใดตรวจค้นบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร พนักงานผู้นั้น มีความผิดต้องระวางโทษ ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท<sup>101</sup>

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 15.

<sup>99</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 19.

<sup>100</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 17.

<sup>101</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 18.

## 2) การจับ

ถ้าพนักงานศุลกากรพบผู้ใดกำลังกระทำผิด หรือพยายามจะกระทำผิด หรือใช้ หรือช่วย หรืออุ้มให้ผู้อื่นกระทำผิดต่อบทพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจับผู้นั้นได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ และนำส่งยังสถานีตำรวจพร้อมด้วยของกลางที่เกี่ยวกับการกระทำผิด หรือพยายามจะกระทำผิด เพื่อจัดการตามกฎหมาย และถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดได้กระทำผิดพระราชบัญญัตินี้ หรือมีสิ่งของไปกับตัวอันเป็นของที่เกี่ยวกับการกระทำผิดมาแล้ว หรืออาจได้กระทำผิดขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจับผู้นั้นส่งไปจัดการโดยทำนองเดียวกัน แต่ถ้าบุคคลที่ถูกจับนั้นอยู่ได้อำนาจศาลกงสุลต่างประเทศ ให้ส่งตัวไปยังกงสุลของผู้นั้นโดยไม่เนิ่นช้า<sup>102</sup>

## 3) การไล่ล่า (Hot Pursuit)

(1) ในกรณีที่มีความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 เกิดขึ้นในทะเลอาณาเขต เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้จับตัวผู้ต้องหา และส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ใด ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่นั้นเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ในกรณีนี้มีให้นับระยะเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวผู้ต้องหาส่งให้พนักงานสอบสวนเป็นเวลาควบคุมผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>103</sup>

(2) เรือทุกลำเมื่อมาถึงเขตที่ต้องหยุดลอยลำ ณ ด่านตรวจที่กำหนดไว้ และต้องให้ความสะดวกทุกอย่างแก่พนักงานศุลกากรในการที่จะเข้าไปและขึ้นบนเรือ ถ้าพนักงานศุลกากรสั่งให้เรื่อนั้นทอดสมอก็ต้องกระทำตาม นายเรือต้องตอบคำถามใดๆ ของพนักงานอันเกี่ยวแก่เรือ คนประจำเรือ คนโดยสาร การเดินทาง และลักษณะของสินค้าในเรือ ให้นายเรือรายงานถึงอาวุธปืน กระสุนปืน ดินปืน หรือวัตถุระเบิดอันมีอยู่ในเรือ และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่ง นายเรือต้องส่งมอบอาวุธปืนและกระสุนปืนทั้งหมดให้อยู่ในความรักษาของพนักงานกำกับด่านตรวจ และให้ส่งวัตถุระเบิดทั้งหมดไปในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อการนี้ นายเรือต้องปฏิบัติตามคำสั่งอันควรของพนักงานศุลกากรทุกประการ ให้วางพนักงานศุลกากรลงประจำเรือ เพื่อกำกับไปจนถึงที่จอดในท่าอันจะได้กำหนดให้สำหรับเรื่อนั้น ให้ประพฤติดต่อกับพนักงานศุลกากรโดยสุภาพ และให้พนักงานนั้นๆ มีที่พักบนเรือโดยสมควร ห้ามมิให้เรือลำใดล่วงด่านตรวจ ไปโดยไม่มีพนักงานศุลกากรลงประจำบนเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตพิเศษจากพนักงาน กำกับด่าน ถ้าและนายเรือหรือบุคคลผู้ใดซึ่งเป็นผู้ควบคุม เรือไม่ยอมหรือละเลยไม่กระทำตาม ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>104</sup>

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 20.

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 20 ทวิ.

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 21.



(3) เรือลำใดออกไปจากท่า จะให้มีพนักงานศุลกากรกำกับไปจนถึงด่านตรวจก็ได้ เมื่อไปถึงที่นั่นให้เรือหยุดลอยลำเพื่อส่งพนักงานขึ้น และเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจ ส่วนอาวุธ ปืนกระสุนปืน ดินปืน หรือวัตถุระเบิดใดๆ ที่ได้ส่งมอบไว้ในความรักษาของศุลกากรเมื่อเรือมาถึงนั้น ให้คืนแก่เรือไป ถ้าเรือลำใดมีพนักงานศุลกากรหรือพนักงานอื่นของรัฐบาลอยู่บนเรือและออกจากท่าไปโดยพนักงานนั้นๆ ไม่ยินยอมหรือไม่ให้ความสะดวกอันควรแก่พนักงานเพื่อทำการตามหน้าที่ นายเรือมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>105</sup>

(4) ถ้าเรือลำใดที่จะพึงต้องถูกยึด หรือตรวจตามพระราชบัญญัตินี้ไม่หยุดลอยลำ เมื่อได้สั่งให้หยุด และมีเรือในราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว หรือของกรมศุลกากรชักธงหมายตำแหน่ง ธงหมายราชการ ไล่ติดตามไปเมื่อได้ให้ขังป็น เป็นอาณัติสัญญาชนิดหนึ่งก่อนแล้ว ท่านว่าพนักงานควบคุมเรือที่ไล่ติดตามนั้นมีอำนาจ ตามกฎหมายที่จะยิงเรือซึ่งกำลังหนีนั้นได้<sup>106</sup>

(5) สิ่งใดๆ อันจะพึงต้องริบตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานศุลกากร พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจยึดในเวลาใดๆ และ ณ ที่ใดๆ ก็ได้ สิ่งที่ยึดไว้นั้น ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิไม่มายื่นคำร้องเรียกเอาภายในกำหนดหกสิบวัน สำหรับยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำผิดสามสิบวันสำหรับสิ่งอื่นนับแต่วันที่ยึด ให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ใช่เจ้าของและให้ตกเป็นของแผ่นดิน<sup>107</sup>

(6) บรรดาของหรือสิ่งที่ยึดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร หรือถ้าไม่มีพนักงานเช่นว่านี้ภายในระยะเวลาใกล้พอควร ก็ให้ส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของอำเภอที่ใกล้ที่สุดซึ่งจะได้รับการไว้แทนศุลกากร สิ่งของที่ยึดและริบไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวข้องกับศุลกากรนั้น ให้จำหน่ายตามแต่อธิบดีจะสั่ง

ถ้าของที่ยึดไว้นั้นเป็นของเสียหาย หรือถ้าหว่างชำไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะมากเกินไป อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย จะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรก่อนที่ของนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินก็ได้ เงินค่าขายของนั้นเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระคิดค้นทั้งปวงออกแล้วให้ถือไว้แทนของ<sup>108</sup>

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 22.

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 23.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 24.

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 25.

(7) สิ่งใดๆ อันจะพึงต้องยึดตามพระราชบัญญัตินี้ จะนำไปแสดงที่สถานีตำรวจ หรือศาลก็ได้ ในเมื่อเป็นของต้องการในคดีที่ตำรวจฟ้อง ในการนี้ให้พนักงานตำรวจแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังพนักงานศุลกากรว่าของนั้นได้ยึดไว้ แล้วให้จัดการนำของนั้นไปยังศุลกากรโดยเร็วตามแต่จะทำได้และส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของศุลกากร<sup>109</sup>

(8) ผู้ใดนำหรือพาของที่ยังมิได้เสียค่าภาษี หรือของต้องจำกัด หรือของต้องห้าม หรือที่ยังมิได้ผ่านศุลกากรโดยถูกต้องตามมาตรา 27 ที่นำเข้ามาหรือส่งออกโดยทางไปรษณีย์ ให้ปรับเป็นเงินสี่เท่าราคาของซึ่งได้รวมค่าอากรเข้าด้วยแล้วหรือจำคุกไม่เกินสิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ<sup>110</sup>

(9) พนักงานเจ้าหน้าที่อาจตรวจห่อพัสดุไปรษณีย์ที่เข้ามา หรือออกไปจากพระราชอาณาจักรได้ แต่ถ้ามีความสงสัยอาจกักห่อจดหมายใดๆ ไว้ ณ ศุลกากร ได้จนกว่าผู้ส่งหรือผู้มีชื่อที่จะรับจะได้กระทำให้เป็นที่น่าพอใจว่า ไม่มีของที่ยังมิได้เสียค่าภาษีหรือที่ต้องจำกัด หรือต้องห้าม ในห่อนั้น การที่ศุลกากรจะตรวจห่อไปรษณีย์นี้จะกระทำ ณ ที่ทำการไปรษณีย์หรือที่ศุลกากรก็ได้<sup>111</sup>

(10) ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าได้มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ หรือบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีคำสั่งเป็นหนังสือให้เป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ มีอำนาจดังต่อไปนี้<sup>112</sup>

1. เข้าไปในสถานที่ประกอบการของผู้นำเข้า ผู้ส่งของออก ตัวแทนของเรือ ตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง หรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องของบุคคลดังกล่าว ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการในการนี้ให้มีอำนาจส่งบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นให้ปฏิบัติเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

2. สอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูล ไม่ว่าในสื่อแบบใดๆ หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจากผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ตัวแทนของเรือ ตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำเข้าหรือการส่งของออก

3. ยึดหรืออายัดบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูล ไม่ว่าในสื่อแบบใดๆ หรือสิ่งของอื่นที่อาจใช้พิสูจน์ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากรผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือพนักงาน

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 26.

<sup>110</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 36.

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 37.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 115 ทวิ.

เจ้าหน้าที่ตามความในวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(11) ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือตรวจพบว่ามีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออก ตัวแทนของเรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำเข้า หรือการส่งออกให้ ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลไม่ว่าในสื่อรูปแบบใดๆ หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มาตรวจสอบ โดยใช้เวลาแก่บุคคลดังกล่าว ไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ<sup>113</sup>

ในกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่า นอกจากกฎหมายให้อำนาจในการตรวจค้น จับกุม แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรแล้ว ยังให้อำนาจตรวจค้นและจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายค้นและ หมายจับอีกด้วย หากเป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ดังที่ระบุไว้ในกฎหมายศุลกากร<sup>114</sup>

สำหรับอำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องหา นั้น กฎหมายศุลกากรไม่ได้ระบุไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดอำนาจในการให้ประกันไว้ตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งเป็นการให้อำนาจพิเศษเฉพาะแก่อธิบดีกรมศุลกากร และการให้อำนาจเช่นนี้เท่ากับเป็นการให้อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องหา (คำพิพากษาฎีกาที่ 350/2515) เพราะการให้ประกันคือการปล่อยชั่วคราวในระหว่างการควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมตัวก็ต้องมีกำหนดเวลาโดยจำกัดตาม พฤติการณ์แห่งคดี<sup>115</sup>

พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรนอกจากจะมีอำนาจเฉพาะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) ด้วยเหตุนี้อำนาจใดๆ ที่เป็นอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ จึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่จะทำการจับกุมปราบปรามการกระทำความผิดทางศุลกากร ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงมีอำนาจในการสืบสวนทั้งที่กำหนดไว้โดยเฉพาะและอำนาจที่กำหนดไว้โดยทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>116</sup>

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 115 ตี.

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 19 และ 20.

<sup>115</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 87.

<sup>116</sup> ชลิตา วิลาสรัตน์. (2552). *อำนาจดำเนินคดีอาญาของเจ้าพนักงานศุลกากร*. หน้า 57.

### 3.2.2 การสอบสวน

พนักงานสอบสวน หมายถึง เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>117</sup> และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้แก่ ข้าราชการตำรวจตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หรือเทียบเท่าสำหรับกรุงเทพมหานคร และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ปลัดอำเภอ หรือร้อยตำรวจตรีขึ้นไป หรือเทียบเท่าสำหรับจังหวัดอื่น<sup>118</sup> ส่วนบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดที่ทำขึ้นนอกราชอาณาจักร ได้แก่ อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน หรือพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน ในกรณีจำเป็นระหว่างรอคำสั่งของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน ก็ให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ลงโทษผู้ต้องหาเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวน<sup>119</sup> แต่ไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานตุลาการมีอำนาจสอบสวนในความผิดตามกฎหมายศุลกากร

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานตุลาการนั้น ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด ไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดี คงมีแต่อำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิดในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และทำการสรุปสำนวนส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป<sup>120</sup>

### 3.2.3 การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงาน

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ได้บัญญัติบทบาทในการดำเนินคดีทางศุลกากรเป็นของฝ่ายบริหาร (Administrative Function) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีไว้ในมาตรา 102 และมาตรา 102 ทวิ ซึ่งให้อำนาจอธิบดีและคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนกรมตำรวจ เป็นผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบศุลกากรได้ในทุกความผิดทางศุลกากร

สำหรับการเปรียบเทียบคดีในชั้นศุลกาการนั้น อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3 ฝ่าย กล่าวคือ อาจกระทำโดยอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรฝ่ายหนึ่ง อำนาจของคณะกรรมการฝ่ายหนึ่ง

<sup>117</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2(6).

<sup>118</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 18.

<sup>119</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

<sup>120</sup> ชลิตา วิลาสรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 2.

และโดยอำนาจของพนักงานสอบสวนอีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตาม สำหรับอำนาจของพนักงานสอบสวนในการระงับคดีศาลการนั้น มีอำนาจอย่างจำกัดทั้งในด้านจำนวนค่าปรับและอำนาจในการปรับ ตลอดจนความขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีการเปรียบเทียบ<sup>121</sup>

1) อำนาจการเปรียบเทียบคดีโดยอธิบดีกรมศาลการ

การเปรียบเทียบคดีโดยอธิบดีดังกล่าว ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 มาตรา 102 ว่า

“ภายในบังคับแห่งมาตรา 102 ทวิ ถ้าบุคคลใดจะต้องถูกฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมและใช้ค่าปรับ หรือได้ทำความตกลง หรือทำทัณฑ์บน หรือให้ประกันตามที่อธิบดีจะเห็นสมควรแล้ว อธิบดีจะงดการฟ้องร้องเสียก็ได้ และการที่อธิบดีงดการฟ้องร้องเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นอันคุ้มผู้กระทำผิดนั้น ในการจะถูกฟ้องร้องต่อไปในกรณีแห่งความผิดอันนั้น”

หลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบคดีและงดการฟ้องร้องโดยอธิบดี อาจกล่าวได้คือ

(1) การงดฟ้องร้องต้องให้ผู้ที่จะถูกฟ้องยินยอม โดยต้องมีการประนีประนอมพร้อมใจกันทั้งสองฝ่ายและอธิบดีเห็นสมควรแล้ว ซึ่งการยินยอมต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันข้อโต้เถียงที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

(2) อธิบดีมีอำนาจดำเนินการได้อย่างใดอย่างหนึ่ง หรืองดการฟ้องร้องใน 4 ประการ ต่อไปนี้ คือ ใช้ค่าปรับ ทำความตกลง ทำทัณฑ์บน หรือประกัน

2) อำนาจเปรียบเทียบโดยคณะกรรมการ

คณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 มาตรา 102 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมศาลการ และผู้แทนกรมตำรวจ โดยงานที่คณะกรรมการเปรียบเทียบ เป็นงานที่มุ่งเน้นทางการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ จึงพอจะจำแนกหลักการพิจารณาทางด้านคดีที่จะนำมาสู่การพิจารณาคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายดังนี้

(1) ต้องเป็นความผิดตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 และมาตรา 31 มาตรา 36 และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. 2469 และมาตรา 5 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ ศาลการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480

(2) ต้องเป็นคดีที่มีราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยกันแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท

(3) ต้องเป็นการขอให้เปรียบเทียบระงับคดีด้วยความสมัครใจของผู้กระทำความผิด

<sup>121</sup> แหล่งเดิม. หน้า 58.

(4) เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบมีมติให้ระงับคดีเป็นอันค้ำผู้กระทำความผิดมิให้ต้องถูกฟ้องร้องต่อไป

### 3) อำนาจการเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวน

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 บัญญัติว่า “ในกรณีความผิดเกี่ยวกับอากรเล็กน้อยๆ จะออกกฎกระทรวงมอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้องก็ได้” ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2497) เกี่ยวกับอากรเล็กน้อยๆ เฉพาะรายที่มีอัตราโทษปรับอย่างสูงไม่เกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท ให้พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจทำการเปรียบเทียบปรับและงดการฟ้องร้อง

#### 3.2.4 การฟ้องคดี

การฟ้องร้องคดีโดยพนักงานศุลกากรผู้กระทำโดยอาศัยอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรซึ่งอำนาจฟ้องร้องคดีดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 101 ที่บัญญัติว่า “ในคดีใดๆ อันเกี่ยวข้องการศุลกากรนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ คนใดๆ ซึ่งกระทำการโดยอาศัยอำนาจของอธิบดี อาจยื่นฟ้องและทำการฟ้องหรือแก้คดี หรือดำเนินคดีได้ ไม่ว่าในศาลหนึ่งศาลใด” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดซึ่งกระทำการโดยอาศัยอำนาจของอธิบดี สามารถฟ้องร้องหรือแก้คดีเกี่ยวกับศุลกากรได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าคดีนั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลหนึ่งศาลใด ซึ่งการที่กฎหมายให้อำนาจในการฟ้องร้องและแก้คดีแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อย่างกว้างขวางเช่นนี้ ก็เพื่อให้การดำเนินคดีอันเกี่ยวกับศุลกากร ได้มีความสะดวกและเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว<sup>122</sup> แต่ในทางปฏิบัติ กรมศุลกากรได้มอบหมายให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องแทนทั้งสิ้น เนื่องจากการฟ้องคดีของอัยการจำเป็นต้องผ่านการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนเสียก่อน

การดำเนินคดีภาษีศุลกากรดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเริ่มตั้งแต่การค้น การจับ การควบคุม การเปรียบเทียบคดี ตลอดจนการสอบสวนและการฟ้องคดีต่อศาลเช่นเดียวกับคดีอาทั่วไป ซึ่งการสอบสวนจะเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวน พนักงานศุลกากรมิได้เป็นผู้มีอำนาจสอบสวน แต่เนื่องจากพนักงานศุลกากรเป็นพนักงานฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน พนักงานศุลกากรจึงมีอำนาจสืบสวนตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ได้ ซึ่งการกระทำความผิดต่อกฎหมายศุลกากรนั้น สิทธินำคดีมาฟ้องอาจะระงับหรือคดีถึงที่สุดได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ ไม่ว่าจะกำหนดโทษจำคุกหรือปรับไว้สูงเพียงใดก็ตาม ฉะนั้นในทางปฏิบัติพนักงานศุลกากรจึงได้

<sup>122</sup> แหล่งเดิม. หน้า 71.

ทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนไปพร้อมกันด้วยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันเป็นรายละเอียดแห่งความผิดนั้น โดยวิธีการที่เหมาะสม เช่น การเชิญตัวมาให้ถ้อยคำแทนการออกหมายเรียก หรือการส่งตัวไปฝากขังยังสถานีตำรวจแทนการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างที่สอบสวนเสร็จ เป็นต้น เพราะผู้ถูกกล่าวหาสมัครใจด้วยหวังจะยินยอมระงับคดีและไม่เป็นการเสียเวลาในการต่อสู้คดีในชั้นศาล

### 3.3 อำนาจการดำเนินคดีอาญาของคดีภายในต่างประเทศ

#### 3.3.1 ประเทศอังกฤษ

ในอังกฤษ หลักอันเป็นรากฐานก็คือเป็นที่ยอมรับกันว่าใครๆ ก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (Anyone may prosecute) หลักอันนี้สืบเนื่องมาจากพันธะหน้าที่ตามกฎหมายที่มีมาตั้งแต่เดิมว่าพลเมืองทุกคนต่างมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ทั้งนี้โดยที่ในขณะนั้น ยังไม่มีหน่วยงานตำรวจอย่างในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะต้องช่วยกันรับผิดชอบในการที่จะให้กฎหมายของบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ภาระหน้าที่อันนี้จึงรวมตลอดไปถึงการที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาใดๆ ด้วย ผู้ที่จะฟ้องคดีอาญาได้ก็อาจได้แก่ผู้มีหน้าที่เป็นพนักงานอัยการ (Public prosecutors) เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นต่างๆ ไปและไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการบังคับว่าหากเป็นหน่วยงานราชการแล้ว จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีให้บรรดากระทรวง ทบวง กรม ส่วนการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ต่างก็มีสำนักงานกฎหมายของตนเอง มีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาได้เอง ทั้งนี้เป็นหลักการทั่วไปที่มีแต่ดั้งเดิม<sup>123</sup>

ความผิดเกี่ยวกับคดีศุลกากรในประเทศอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นความผิดตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีมูลค่าเพิ่มดังเช่น การหลีกเลี่ยงหลบหนีภาษีมูลค่าเพิ่ม (Evasion) โดยข้อโกง (sec.39 (1)) การใช้เอกสาร (Document) ซึ่งปลอมแปลงในรายการสำคัญ (sec.39 (2) (a)) การทำเอกสารหลักฐานทางบัญชี (Statements) โดยปลอมแปลงในรายการสำคัญ (sec.39 (2) (b)) และการดำเนินการใดๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น (sec.39 (3)) เป็นต้น พระราชบัญญัติบริหารศุลกากรและสรรพสามิต เช่น การให้สินบนแก่คณะกรรมการ (Commissioners) เจ้าพนักงานหรือบุคคลใด ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบอำนาจ (sec.15 (2)) การขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติกรตามหน้าที่ (sec.16) การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ (Untrue

<sup>123</sup> อุทิศ วีรวัดน์. “อัยการสกอตแลนด์ และอัยการอังกฤษ” รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา ในนานาประเทศ. หน้า 48-49.

declaration) (sec.167) และการทำเอกสารปลอม (Falsifying document) (sec.168) เป็นต้น หรือกฎหมายอาญาทั่วไปดังเช่น การโกงรายได้ของรัฐ (Cheating the revenue) (Theft Act 1968, sec.32 (1) (a) การทำบัญชีเท็จ (False accounting) (Theft Act 1968, sec.17) การได้เงินตราโดยการหลอกลวง (Theft Act 1978, sec.2) และการให้การเท็จ (Perjury) (Perjury Act 1911, sec.1 and 5) เป็นต้น ถือเป็นความผิดที่ศุลกากรและสรรพสามิต (Customs and Excise) เป็นผู้เสียหาย ซึ่งการฟ้องร้องคดีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติบริหารงานศุลกากรและสรรพสามิต<sup>124</sup> โดยปกติคณะกรรมการศุลกากรและสรรพสามิต (Customs and Excise Commissioners) หรือเจ้าพนักงานซึ่งอาจได้รับมอบอำนาจ จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดี อย่างไรก็ตามองค์กร Crown Prosecution Service (C.P.S.) ซึ่งบังคับบัญชาโดย D.P.P. นั้น มีอำนาจทั่วไปที่จะเข้ามาดำเนินการฟ้องร้องคดีแทนศุลกากรและสรรพสามิตตามพระราชบัญญัติฟ้องร้องคดีความผิดอาญา<sup>125</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน แม้ว่าบางคดีจะต้องร้องขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญพิเศษก็ตาม<sup>126</sup> แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่โดยหน้าที่ของ C.P.S. แต่อย่างใด<sup>127</sup>

โดยปกติองค์กรศุลกากรและสรรพสามิต (Customs and Excise) จะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ผลที่ตามมาประการหนึ่งของหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ในประเทศอังกฤษก็คือ ดุลพินิจในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาเล็กๆ น้อยๆ ของเจ้าพนักงานตำรวจ ซึ่งมีลักษณะเป็นดุลพินิจเกือบจะเด็ดขาด (Absolute) อันเป็นไปตามทฤษฎีความอิสระแห่งตำรวจ (The doctrine of constabulary independence) ซึ่งทฤษฎีนี้ได้นำมาปรับใช้กับองค์กรบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ดังเช่นศุลกากรและสรรพสามิตนั้น และทำให้ศุลกากรและสรรพสามิตพัฒนานโยบาย และรูปแบบในการใช้ดุลพินิจฟ้องร้องคดีได้ด้วยตนเอง<sup>128</sup> ซึ่งในการใช้ดุลพินิจขององค์กรนั้น มีลักษณะพิเศษคือเป็นดุลพินิจที่เกือบจะเด็ดขาด (Absolute)<sup>129</sup> และอยู่ภายใต้ันโยบายและรูปแบบการฟ้องร้องคดีขององค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจในการฟ้องร้องคดี ซึ่งอาจพิจารณาตามลำดับขั้นตอนได้ดังนี้

<sup>124</sup> The Customs and Excise Management Act 1979, sec. 1 and 150 (1).

<sup>125</sup> Prosecution of Offences Act 1985, sec. 6 (2).

<sup>126</sup> Alec Samuels. (1986, November). "Crown Prosecution Service." *The Journal of Criminal Law, Vol.50*. p. 435.

<sup>127</sup> Roording. "The Punishment of Tax Fraud." p.247.

<sup>128</sup> Andrew Sanders and Richard Young. Op.cit. pp.209-212.

<sup>129</sup> ขนิษฐา (รัชรี) ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. หน้า 36.



1) โดยทั่วไปเริ่มต้นจาก Solicitor ของส่วนกฎหมาย (Legal branch) จะพิจารณาว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่และมีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ โดยพิจารณาตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบกัน<sup>130</sup> ต่อจากนั้น Solicitor ก็จะใช้ดุลพินิจวินิจฉัย (Decision) ว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีอาญา พร้อมเสนอความเห็น (Opinion) ต่อคณะกรรมการมาธิการ (Commissioners) เพื่อให้ทบพันการใช้ดุลพินิจอีกครั้งหนึ่ง<sup>131</sup>

2) เมื่อคณะกรรมการมาธิการ (Commissioners) ได้รับความเห็นแล้ว หากเห็นชอบว่าไม่ฟ้องก็จะวินิจฉัยว่าไม่ฟ้อง แต่หากเห็นว่ากระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา คณะกรรมการมาธิการก็จะดำเนินการใช้ดุลพินิจอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามเหตุผลอันควรของแต่ละคดี (The merits of each case) โดยพิจารณาตามนโยบายและรูปแบบการฟ้องร้องคดี (Prosecution policies and patterns) ซึ่งกำหนดทางเลือก (Alternative) ไว้อย่างกว้างๆ 2 ประการคือ

(1) การยอมความหรือยุติข้อพิพาทนอกศาล (Compounding or Settlement out of Court) เป็นวิธีการใช้ดุลพินิจที่ระงับการฟ้องร้องคดีอย่างหนึ่งของคณะกรรมการมาธิการตามนโยบายการฟ้องร้องคดี นอกเหนือจากการใช้ดุลพินิจตามปกติ (Normal criteria) ซึ่งมักเลือกใช้ในคดีข้อเท็จจริงที่ไม่มีลักษณะผิดศีลธรรมอย่างชัดเจน<sup>132</sup> โดยจะอยู่ในรูปแบบของการตกลงกันอย่างอิสระซึ่งผูกพันทางสัญญาระหว่างผู้กล่าวหาและบรรพสามิตกับผู้ต้องหา<sup>133</sup> และถ้าผู้กล่าวหาและบรรพสามิตเสนอ (Offer) การยุติข้อพิพาทนอกศาลแล้ว แต่ได้รับการปฏิเสธจากผู้ต้องหา ผู้กล่าวหาและผู้กล่าวหาและบรรพสามิตจะต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญาโดยไม่มีการเสนอความช่วยเหลืออื่นๆ อีก<sup>134</sup>

(2) การฟ้องร้องคดีอาญา (Criminal Prosecution) เป็นการใช้ดุลพินิจตามปกติของคณะกรรมการมาธิการในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องร้องคดีหรือไม่ ซึ่งคำวินิจฉัยว่าฟ้องมีหลักตามกฎหมาย (Legal principles) ซึ่งใช้กันอยู่ในการควบคุมคำวินิจฉัยฟ้องร้องคดีขององค์กรบังคับใช้กฎหมายต่างๆ อยู่ 3 ประการคือ

<sup>130</sup> ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้ดุลพินิจในทางกฎหมาย (ดู Kenneth Culp Davis. (1966). Discretionary Justice. p.6)

<sup>131</sup> Herschel Leigh. op. cit. pp. 238,248.

<sup>132</sup> Ibid. pp.250-251.

<sup>133</sup> Alan Buckett and Binder Hamlyn. Op. cit. p.43.

<sup>134</sup> Herschel Leigh. Op. cit. p.251.

1. คำวินิจฉัยฟ้องร้องคดีต้องไม่ใช่การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (Bad faith)
2. คำวินิจฉัยฟ้องร้องคดีต้องไม่ใช่การใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผล

(Unreasonable)

3. คำวินิจฉัยฟ้องร้องคดีต้องดำเนินการเพียงหลังจากการพิจารณาและปรับใช้นโยบายซึ่งสอดคล้องกัน<sup>135</sup> ตามนโยบายการฟ้องร้องคดีนั้น มักเลือกใช้ในคดีข้อ โกงที่แสดงถึง (Produce) ความสูญเสียด้านรายได้ของรัฐจำนวนมาก<sup>136</sup> อันคล้ายคลึงกับนโยบายการฟ้องร้องคดีของสรรพากร (Inland Revenue) ที่เรียกว่า นโยบายการคัดเลือกกราย (Selective Policy) กล่าวคือการฟ้องร้องคดีเพียงบางรายจากคดีข้อ โกงภาษีอากรทั้งหมด เพื่อป้องกันการแพร่หลายของการฟ้องร้องคดีที่มีขอบเขตอันไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable limits)<sup>137</sup> อย่างไรก็ตามบางครั้งคณะกรรมการการสงวนไว้ซึ่งสิทธิจะไม่ปรับใช้นโยบายการฟ้องร้องคดีในคดีบางประเภท เช่น คดีสมคบกันฉ้อโกง (Conspiracy to defraud) เป็นต้น<sup>138</sup>

ดังนั้น ระบบการฟ้องคดีภาษีศุลกากรในประเทศอังกฤษโดยปกติองค์กรศุลกากรและสรรพากรจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาถ้าเปรียบเทียบกับของประเทศไทยแล้วก็คงจะเป็นการใช้อำนาจเปรียบเทียบระงับคดี หากใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องก็จะนำไปสู่ขั้นตอนของการเปรียบเทียบระงับคดี แต่ถ้ามีความเห็นสั่งฟ้องก็จะนำไปสู่ขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาต่อไป ในการดำเนินคดีภาษีศุลกากรในประเทศอังกฤษแม้ว่าบางคดีจะต้องร้องขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญพิเศษก็ตามแต่ก็ไม่ได้ปรากฏว่าเป็นการควบคุมหรือตรวจสอบการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด คงเป็นเพียงการให้คำแนะนำเพียงเท่านั้น

การสอบสวนความผิดเกี่ยวกับภาษีศุลกากรในประเทศอังกฤษนั้น เจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ที่มีอำนาจทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีภาษีศุลกากรและเมื่อมีการรวบรวมพยานหลักฐานว่ามีความผิดก็สามารถนำสำนวนการสอบสวนนั้นส่งฟ้องคดีสู่ศาลได้ตามขั้นตอนและยังมีแผนกสืบสวนสอบสวนคดีภายในองค์กรโดยเฉพาะ

### 3.3.2 ประเทศเยอรมนี

สำหรับประเทศเยอรมนี คดีภาษีที่มีโทษทางอาญาจะได้รับการปฏิบัติในการดำเนินคดีโดยอาศัยหลักการดำเนินคดีอาญา ซึ่งกระบวนการดำเนินการดำเนินคดีอาญาของประเทศเยอรมนียึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือพนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา

<sup>135</sup> (Inconsistent policy) รายละเอียดดู Sanders and Young, pp.212-213.

<sup>136</sup> Herschel leigh, p.251.

<sup>137</sup> Roording, p.243.

<sup>138</sup> Buckett and Hamlyn, p.47.

เป็นหลักในนามของรัฐ แต่ผ่อนคลายให้เอกชนเป็นผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้ในคดีบางประเภท โดยไม่ต้องผ่านพนักงานอัยการ ส่วนใหญ่เป็นความผิดไม่ร้ายแรง เช่น ความผิดฐานบุกรุก คู่มือนิน หรือหมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชู้เชิญผู้อื่น ทำให้เสียหายทรัพย์สิน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือกฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน เครื่องหมายการค้า และ ลิขสิทธิ์ เป็นต้น<sup>139</sup>

การฟ้องคดีอาญากรณีที่มีโทษทางอาญานั้น แทบทั้งหมดเป็นการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ เนื่องจากเป็นคดีที่มีรัฐเป็นผู้เสียหาย ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการนี้ ต้องผ่านการสืบสวนสอบสวนก่อนตามกฎหมาย<sup>140</sup> โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่สืบสวนและสรุปข้อเท็จจริงส่งให้พนักงานอัยการโดยเร็ว<sup>141</sup> และพนักงานอัยการจะต้องสอบสวน โดยเรียกพยานมาสอบปากคำเองหรือผ่านทางตำรวจก็ได้<sup>142</sup> เพื่อทำการรวบรวมข้อเท็จจริงหรือแสวงหาพยานหลักฐาน ทั้งที่เป็นผลร้ายและผลดีต่อจำเลย<sup>143</sup> ถ้าการสอบสวนได้ความว่ามีเหตุผลเพียงพอแก่การฟ้องพนักงานอัยการก็จะยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ<sup>144</sup> เว้นแต่ในบางกรณีพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวนั้นก็ได้อีก<sup>145</sup> ซึ่งเป็นลักษณะเช่นเดียวกับระบบดำเนินคดีอาญาทั่วไปในประเทศอื่น

อย่างไรก็ดี ในการดำเนินคดีอาญาอาญากรณีอาญา มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลอาญาของเยอรมัน (Finazgerichtsordnung) มาตรา 33 (3) ความว่า “บทบัญญัติที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยศาลอาญา ไม่นำไปบังคับกับการลงโทษในทางอาญาและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากำหนดโทษปรับในทางอาญาเนื่องจากคดีที่มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับบทลงโทษในทางอาญา และการพิจารณาปรับอยู่ใอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในทางอาญา” จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญากรณีอาญาที่มีโทษทางอาญาจึงได้แก่ศาลสามัญ หรือศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาทั่วไปนั่นเอง<sup>146</sup>

<sup>139</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 374.

<sup>140</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 151.

<sup>141</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 163.

<sup>142</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 161.

<sup>143</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 160.

<sup>144</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 170.

<sup>145</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน, มาตรา 153-154 E.

<sup>146</sup> ปียะธิดา ไชยมงคล. เล่มเดิม. หน้า 21-22.

### 3.3.3 ประเทศฝรั่งเศส

โดยทั่วไปแล้ว ในประเทศฝรั่งเศส การดำเนินคดีอาญาทางภาษีอากรนั้น มีขั้นตอนซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ การดำเนินคดีในชั้นฝ่ายบริหาร และการดำเนินคดีในชั้นศาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอากรต้องการโต้แย้งความถูกต้องตามกฎหมายของจำนวนค่าอากรที่ขาดไปต้องเสนอคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบก่อน จึงจะมีสิทธินำข้อพิพาทหรือคดีดังกล่าวขึ้นขอความเป็นธรรมต่อศาล ในประเทศฝรั่งเศสการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับภาษีเป็นระบบศาลคู่ แต่อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาความที่ใช้ในศาลทั้งสองระบบก็มีลักษณะไม่ต่างกันเท่าใดนัก การแบ่งแยกอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีภาษีระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมนี้เกิดจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์เฉพาะของประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส คดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา เช่น การหลบเลี่ยงภาษี การไม่ชำระภาษีโดยตั้งใจนั้น จะถือเป็นคดีพิพาททางภาษีอากรที่ไม่เกี่ยวข้องกับการประเมินภาษี การกำหนดฐานภาษี และการคำนวณภาษียาบุคคล คดีเหล่านี้ถือเป็นคดีอื่นๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสได้แยกออกไปมิให้อยู่ภายในขอบเขตของคำนิยามคำว่า “คดีภาษีอากร” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอากร (Livre des Procédures Fiscales) ด้วย<sup>147</sup>

อย่างไรก็ดี ในคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้มีการดำเนินคดีแตกต่างไปจากคดีภาษีอากร ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้มีการแบ่งแยกการพิจารณาคดีภาษีเป็น 2 ศาล คือ ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดีภาษีที่เป็นภาษีทางตรง ซึ่งหมายถึงภาษีที่ผู้เสียต้องแบกรับภาระไว้เอง ผู้เสียภาษีไม่สามารถผลักภาระภาษีไปให้ผู้อื่นได้หรือได้ก็แต่เพียงส่วนน้อย ตัวอย่างของภาษีทางตรงได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีกองมรดก และศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากรที่เป็นภาษีทางอ้อมของประเทศฝรั่งเศส หมายถึง ภาษีที่ผู้เสียภาษีไม่จำเป็นต้องแบกรับภาระภาษีไว้เอง ผู้เสียภาษีสามารถผลักภาระให้กับผู้อื่นได้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิตจากผู้ผลิตสุรา ตัวอย่างของภาษีทางอ้อมได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีการนำเข้า ภาษีส่งออก มิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญาดูแลแต่เป็นอำนาจของศาลสามัญที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา เช่นเดียวกับการพิจารณาทั่วไป<sup>148</sup>

<sup>147</sup> สตติ ธนกิจเจริญพัฒน์. (2546). ปัญหาเขตอำนาจศาลและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร. หน้า 234-235.

<sup>148</sup> ปิยะธิดา ไชยมงคล. เล่มเดิม. หน้า 21.

ในภาพรวมของระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสการดำเนินคดีอาญาที่เกี่ยวกับภาษีศุลกากรซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมเน้นการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก เราอาจเรียกการฟ้องคดีอาญาประเภทนี้ว่า “การฟ้องคดีตามระบบฝรั่งเศส” ก็ได้ เพราะว่ารูปแบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติขึ้นโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับ ค.ศ. 1808 (Code d’instruction criminelle) เป็นตัวอย่างที่มีอิทธิพลต่อการบัญญัติกฎหมายของประเทศต่างๆ พื้นฐานของการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบนี้อยู่ที่การจำแนกความแตกต่างระหว่างการฟ้องคดีอาญากับการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา จากหลักที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐ โดยมีอัยการใหม่ฐานะตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการฟ้องคดียังเป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจตัดสินคดี ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญของวิธีพิจารณาความอาญาในยุคปัจจุบัน โดยปกติอัยการจะเป็นผู้พิจารณาตั้งฟ้องคดีต่อศาล และเป็นผู้ดูแลกระบวนการพิจารณาในศาล เพื่อสนับสนุนคำฟ้องไปจนถึงสิ้นสุดการพิจารณาคดี<sup>149</sup>

ประชาชนอาจมีส่วนในการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดอาญานั้นเอง ในกรณีเช่นนี้ สำหรับการดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศสผู้เสียหายมิได้เป็นผู้ฟ้องคดีอาญาโดยตรง คงได้แต่เพียงยื่นฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาต่อศาลอาญา เพื่อบังคับให้อัยการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล อาจเรียกว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีอาญาในทางอ้อมนั่นเอง เพราะศาลอาญาจะพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาได้ก็ต่อเมื่อได้พิจารณาข้อกล่าวหาในคดีอาญานั้นก่อนแล้ว อำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนตามหลักการดำเนินคดีอาญาเช่นนี้มีอยู่ในขอบเขตจำกัด<sup>150</sup>

นอกจากนี้ในส่วนของหน่วยงานที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาษีของรัฐ ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรที่คอยตรวจสอบออกมาในรูปแบบขององค์กรตุลาการซึ่งมีการจัดตั้งศาลขึ้นสองลักษณะเพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุมการรับจ่ายเงินของประเทศ อันได้แก่ ศาลบัญชีฝรั่งเศส (La Cour des Comptes) และศาลวินัยงบประมาณและการคลัง (La Cour De Discipline Budgetaire et Financiere)

การจัดตั้งศาลบัญชีฝรั่งเศสมีจุดมุ่งหมายหลักคือ ต้องการมอบหมายหน้าที่ตรวจสอบควบคุมบัญชีสาธารณะให้แก่องค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลางที่สุด ด้วยเหตุผลสองประการ คือ

<sup>149</sup> โกอเมน กัททริมย์. (2533). “อัยการฝรั่งเศส.” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. หน้า 29-33.

<sup>150</sup> อูคม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 247.

ประการแรกต้องการจะป้องกันการคลังของรัฐให้พ้นจากการใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่าย อย่างไม่ถูกต้อง หรือจากการละลายและทุจริตซึ่งอาจถูกปกปิดไว้<sup>151</sup> ศาลบัญชีจะมีหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา คือไม่มีอำนาจพิพากษาหรือตัดสินลงโทษ แต่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจะออกมาในรูปแบบของการให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะแก่นักการเมือง หรือข้าราชการประจำผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อให้อำนาจการลงโทษ หรือจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ศาลบัญชีพิจารณาเห็นว่าบกพร่อง<sup>152</sup>

สำหรับผู้ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจการพิจารณาของศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ได้แก่ บรรดาผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (Ordonnateur) ขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลบัญชี แต่ศาลวินัยงบประมาณและการคลังมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากศาลบัญชีและศาลปกครองโดยทั่วไป ตรงที่ศาลวินัยงบประมาณและการคลังเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจกำหนดบทลงโทษได้ด้วย ซึ่งศาลวินัยงบประมาณและการคลังนี้แม้ว่าจะจัดตั้งมาเพียงไม่กี่สิบปีแต่ก็มีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาควบคุมตรวจสอบของศาลบัญชีนั้นมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น<sup>153</sup>

ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทยก็มีองค์กรอิสระที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐเช่นเดียวกัน นั่นก็คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยงานตามที่ร้องขอ และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าจะมีการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้มีมากขึ้นไปอีก โดยเฉพาะการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีของรัฐในด้านอื่นๆ เช่น ภาษีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น เป็นต้น

<sup>151</sup> อรพิน ผลสุวรรณ. (2535). “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลัง โดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศส.” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. หน้า 454

<sup>152</sup> แหล่งเดิม. หน้า 466.

<sup>153</sup> อรพิน ผลสุวรรณ. (2545). “ศาลวินัยงบประมาณและการคลังฝรั่งเศส.” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันสมบุญ*. หน้า 309-313

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับอำนาจดำเนินคดีอาญา ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

จากสภาพสังคมของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น จากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ขยายตัวอย่างมาก ขณะเดียวกันจำนวนประชากรก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว มีกฎหมายเกิดขึ้นมากมายเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคม การกระทำความผิดต่อกฎหมายจึงมีปริมาณสูงขึ้นมากตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดมีปริมาณเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น การดำเนินคดีอาญากับบุคคลที่กระทำความผิด นอกจากจะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ว่าในทางชีวิต ทรัพย์สินและร่างกายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบทั้งในด้านของงบประมาณ บุคลากร การบริหาร การจัดการ แต่ทั้งนี้ในสภาพสังคมของกรุงเทพมหานครปัจจุบันได้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ในบางกรณีไม่ได้วิเคราะห์หรือไต่ตรองถึงเหตุผลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กรุงเทพมหานครใช้ปฏิบัติในปัจจุบันในบางเรื่องยังไม่สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงก่อให้เกิดปัญหาความเข้าใจผิดในระบบกระบวนการดำเนินคดีอาญา และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายที่เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในส่วนของกระบวนการยุติธรรมยังไม่ชัดเจน ซึ่งหากการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นศาล เกิดความล่าช้าแล้ว ก็อาจก่อให้เกิดการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลในสังคมได้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา<sup>1</sup> และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติ แล้วความผิดอาญาส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจะยังคงมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา

<sup>1</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6).

และคดีอาญาบางประเภท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง<sup>2</sup> ครอบคลุมความผิด 19 ประเภท ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่ท้องถิ่นอื่นได้แก่ กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ 17 มิถุนายน 2555 เป็นต้นมา

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายความว่าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา<sup>3</sup> อำนาจจับกุมบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ฯลฯ<sup>4</sup> กับมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารเมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ ยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการตรวจค้นในอาคาร โดยไม่ต้องมีหมายจับด้วย<sup>5</sup>

ในกรณีการสอบสวนโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการเคยไม่รับสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนและเรื่องอื่นๆ ไว้ และมีใช้กฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปได้ ซึ่งการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบหรือยินยอมแต่ไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

<sup>2</sup> กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

<sup>3</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 17.

<sup>4</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 78.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 90.



จะดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเพื่อดำเนินคดีต่อไป เช่น กรณีผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 รวมถึงความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า หากมองย้อนไปถึงเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครแล้ว จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ฉบับต่างๆ<sup>6</sup> ได้พยายามที่จะบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งมีอำนาจที่จะจับกุม สอบสวน และเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครและกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เอง แต่ก็มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องนี้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งหากกรุงเทพมหานครได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ใช้อำนาจสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีการกำหนดการดำเนินกระบวนการสอบสวนจะกระทำโดยวิธีการอย่างไร เขตอำนาจของ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนจะมีเพียงใด บุคคลใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีอำนาจส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการได้ ตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นไปตามนัยของมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อมีหลักเกณฑ์การดำเนินการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องผ่านพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจให้สิ้นเปลืองเวลา อันเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินคดีความผิดทางอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้เกิดความรวดเร็วด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง โดยเฉพาะในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาที่ถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม<sup>7</sup>

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการปกครองพิเศษอื่น เช่น เมืองพัทยา ก็มี บทบัญญัติที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข เล่มเดิม. หน้า 10.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ นายการเมืองพัทยา รองนายการเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า และพนักงานเมืองพัทยาซึ่งนายการเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>8</sup> โดยบุคคลดังกล่าว มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา เปรียบเทียบคดี และมีอำนาจสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติที่อยู่ในอำนาจของเมืองพัทยา ในลักษณะเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่มีส่วนที่บัญญัติแตกต่างกันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องการส่งรายงานการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินคดีในศาล โดยให้ถือว่ารายงานการสอบสวนนั้นเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินคดีแล้ว เมืองพัทยาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีอาญา โดยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่สามารถทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการได้เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

จากอำนาจในการดำเนินคดีตามที่ได้อ้างมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ายังไม่มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอำนาจในการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเป็นเขตการปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว แม้กฎหมายจะได้บัญญัติให้มีอำนาจในการสืบสวน เปรียบเทียบ และสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและพนักงานเจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยา คงมีอำนาจแต่อำนาจในการสืบสวนเปรียบเทียบ แต่ไม่สามารถทำการสอบสวนและสรุปความเห็นในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ คงได้แต่เพียงรวบรวมพยานหลักฐานแล้วทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่เกิดเหตุเท่านั้น ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีในจังหวัดอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวนคดีความผิดบางประเภท เช่น คดีภาษี โรงเรือนและที่ดิน

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, มาตรา 63.

คดีภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายได้ ดังนั้น ในกรณีความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครข้างต้นจึงควรที่จะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น ความผิดเรื่องภาษีท้องถิ่น หรือเป็นความผิดอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นได้ ดำเนินการ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ เป็นผู้ทำการสอบสวน ซึ่งน่าจะทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานมากกว่า

#### 4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี

ในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขต ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับอาคาร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสามได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>9</sup> (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 74 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดีไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 90 วรรคสาม ดังกล่าว ดำเนินการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้ ดังนั้น บรรดาคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์ และส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลท้องที่ดำเนินคดีตามอำนาจต่อไป<sup>10</sup>

สำหรับความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 หรือพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ มีอำนาจทำการเปรียบเทียบระงับคดีได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ควรใช้อำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องให้อำนาจทำการเปรียบเทียบระงับคดีเท่านั้น

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อำนาจในการเปรียบเทียบปรับนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับสามารถทำการเปรียบเทียบปรับได้เฉพาะความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำ

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก เล่มเดิม. หน้า 6-7.

<sup>10</sup> กรุงเทพมหานคร ค หน้าเดิม.

ความผิดในอากรเท่านั้น เช่น ความผิดฐานสูบบุหรี่ในห้องชมภาพยนตร์ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงภาพยนตร์ และรถยนต์ประจำทาง พ.ศ. 2519 ข้อ 8 หรือความผิดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 ฐานใช้สถานที่เอกชนเป็นสถานที่จำหน่ายอาหาร หรือน้ำแข็ง โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ยกเว้นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แม้จับกุมผู้กระทำความผิดในอากร ก็ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

การจับกุมผู้กระทำความผิดในที่สาธารณะ (มิใช่ในอากร) นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ ทำให้คดีไม่สิ้นสุดลงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในทางปฏิบัติแล้ว เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร จับกุมผู้กระทำความผิดมาแล้ว ต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ ทำการเปรียบเทียบปรับตามอำนาจหน้าที่คดีถึงจะสิ้นสุดลง และถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมเสียค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจกำหนด เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครก็จะต้องร้องทุกข์กล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อไป

#### 4.1.2 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ที่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต<sup>11</sup>

นอกจากนี้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งก็มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยเช่นกัน ซึ่งปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยจะแต่งตั้งจากข้าราชการกรุงเทพมหานครในตำแหน่งต่างๆ คือ<sup>12</sup>

- 1) รองผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ
- 2) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่เจ้าหน้าที่บริหารงานปกครอง 8 (ผู้อำนวยการกอง) สังกัดสำนักเทศกิจ

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 90 วรรคหนึ่ง.

<sup>12</sup> กรุงเทพมหานคร ก หน้าเดิม.

3) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร เจ้าพนักงานปกครอง พนักงานปกครอง และเจ้าหน้าที่ปกครอง ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป สังกัดสำนักเทศกิจ

4) หัวหน้าฝ่ายปกครอง หัวหน้าฝ่ายโยธา หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต

5) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับ 5 ขึ้นไป ซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง พนักงานปกครอง และเจ้าหน้าที่ปกครอง สังกัดฝ่ายปกครอง นายช่างโยธาและนายช่างสำรวจ วิศวกร ช่างโยธา และช่างสำรวจ สังกัดฝ่ายโยธา นักวิชาการสุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่อนามัย สังกัดฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล และเจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาด สังกัดฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะทุกสำนักงานเขต

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังกล่าว เป็นการแต่งตั้งเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานโดยมิได้คำนึงถึงว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าว สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้ได้หรือไม่ ซึ่งข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น บางส่วนเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายหรือเคยฝึกอบรมการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ช่างสำรวจ เจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาด โดยการที่ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจคงไม่ใช่เรื่องแปลก แต่การที่ไม่มีการฝึกอบรมหรือวางแผนทางการดำเนินการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมทำให้การใช้อำนาจสืบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จากผู้ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายอาญา และขั้นตอนในการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมทำให้การปฏิบัติงานในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นต้องมีการจับหรือการค้น ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ เช่น การแจ้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาเมื่อทำการจับ การแจ้งข้อหา และการทำบันทึกการจับกุม เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายภายในโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภายในบำรุงท้องที่ และกฎหมายภายในป่า ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ด้วย ดังนั้น สิทธิในการดำเนินคดี

อาญาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ที่มีอำนาจในการประเมินภาษี คงจำกัดอยู่แค่เพียงการสืบสวนคดีเท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เช่นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น

ภาษีอากรเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการได้มาซึ่งรายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>13</sup> กฎหมายภาษีอากรทุกฉบับโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดเกี่ยวกับการไม่เสียภาษีหรือเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือนุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบในการชำระภาษีโดยให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการประเมินภาษี เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนผู้ที่หลีกเลี่ยงหรือหนีภาษีนี้นอกจากจะถูกประเมินภาษีแล้วก็อาจจะมี ความผิดและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ความผิดทางอาญาตามกฎหมาย ภาษีอากรนั้นนอกจากจะกำหนดเรื่องการหลีกเลี่ยงหรือหนีภาษีแล้วกฎหมายก็ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาในกรณีอื่นๆ ไว้อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับจัดเก็บภาษีอากรของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีในการจัดเก็บ ภาษีให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจและความสมัครใจในการเสียภาษีของ ประชาชน ดังนั้น มาตรการบังคับในการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ นอกจากรัฐจะต้องให้ ความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินภาษีแล้ว ในกรณีที่มีความ จำเป็นต้องบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดทางภาษีอากร รัฐก็ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิ ของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ด้วยการดำเนินคดีด้วยความถูกต้องรวดเร็วและ เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการ สอบสวนหรือการเปรียบเทียบปรับในชั้นเจ้าพนักงาน หรือการพิจารณาในชั้นศาล

ความรวดเร็วในการดำเนินคดีภาษีอากรมีความจำเป็นเพราะหัวใจสำคัญในเรื่องของ โทษทางอาญาเกี่ยวกับภาษีนี้นั้น มีหลักสำคัญก็คือเจตนารมณ์ในการกำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับ ภาษีอากร ความสำคัญก็คือมุ่งเน้นโทษทางอาญาในทางภาษี มุ่งเน้นที่จะป้องปรามมิให้ใคร หลีกเลี่ยงภาษีนั่น ไม่ได้ต้องการที่จะลงโทษอย่างรุนแรงว่าผิดต้องไปติดคุก เพราะรัฐต้องการที่ จะจัดเก็บเงินภาษีให้ได้ประสิทธิภาพเพื่อนำเงินมาเป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศ การพัฒนา การศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ เท่านั้นเอง ซึ่งหากใช้มาตรการทางอาญารุนแรงมาก

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. มาตรา 73.

ผู้ประกอบการที่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรก็จะมีย่อยลงและรัฐก็จะเก็บเงินภาษีย่อยลงตามไปด้วย ดังนั้น คดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญาและมีบทระวางโทษเพียงเล็กน้อยควรจะต้องพิจารณาให้มีการเปรียบเทียบปรับและยุติในชั้นเจ้าพนักงานของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกรมสรรพากร กรมศุลกากรกรมสรรพสามิต รวมถึงเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นด้วย

เมื่อพิจารณาในด้านของผู้เสียภาษีหรือผู้ประกอบการธุรกิจคงไม่ต้องการใช้บริการศาลในคดีอาญา หากแต่ต้องการจะให้เรื่องยุติโดยเร็ว แต่ถ้าเป็นคดีที่มีโทษร้ายแรง เป็นต้นว่า คดีที่ไม่มี การเสียภาษีเลย มีการทำเอกสารเท็จ มีการหลบหลีกมีการกระทำความผิดทางกฎหมายมาตลอด มาตราทางในแพ่งคงไม่เพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด และถือเป็นสิ่งที่สมควรที่จะ ดำเนินคดีในทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้นด้วย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการ ลงโทษทางภาษี ดังตัวอย่าง เช่น ศาลอุทธรณ์<sup>14</sup> ได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการลงโทษอาญาว่า ประมวล รัชฎากรมีเจตนาเพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมุ่งหวังให้รัฐได้รับเงิน ซึ่งความผิดทางอาญาเป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นโทษในทางอาญาของคดีภาษีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ และการที่รัฐ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ก็เพราะการกระทำของผู้เสียภาษีที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีนั่นเอง<sup>14</sup>

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร นอกจาก พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะใช้อำนาจดำเนินคดีตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว การดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น อันได้แก่ กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ก็เป็นอีก การกิจหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำเนินคดีโดยมีอำนาจเปรียบเทียบระงับ คดีในบางฐานความผิดได้ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว มีเพียงการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือน และที่ดินที่มีการบัญญัติขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เท่านั้น ที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้อำนาจพนักงาน เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเปรียบเทียบระงับคดีในความผิดที่เกิดขึ้นได้ ทั้งๆ ที่ลักษณะของการกระทำ ความผิดและ การฝ่าฝืนบทกำหนดโทษมีลักษณะเช่นเดียวกัน และโดยเฉพาะระวางโทษตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินมีอัตราโทษเบากว่าโทษตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นฉบับอื่นๆ

<sup>14</sup> ศาลภาษีอากรกลาง. (2554). *สรุปผลการประชุมสัมมนา โครงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทาง ภาษี โดยการนำคดีอาญามาใช้ในศาลภาษีอากรกลาง*. หน้า 8-9.

#### 4.2.1 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้แต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น โดยตรงให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ แต่คงจำกัดอำนาจในการสืบสวนโดยเข้าไปตรวจตราทรัพย์สิน<sup>15</sup> ในโรงเรือนและที่ดิน เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่<sup>16</sup> หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย<sup>17</sup> ตามที่กฎหมายภาษีท้องถิ่นแต่ละฉบับบัญญัติไว้เท่านั้น

ตัวอย่างเช่น กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้าย เข้าไปตรวจสอบความถูกต้องในสถานที่ประกอบการค้าว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติการถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยในระหว่างการตรวจมีผู้เข้าขัดขวางการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการขัดขวางดังกล่าวผู้กระทำการขัดขวางย่อมมีความผิดอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทหรือสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>18</sup> ทั้งนี้หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้ายดังกล่าวมิได้เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้ายย่อมไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถทำการจับผู้กระทำการขัดขวางอันเป็นความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งหน้าได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นคงกระทำได้เพียงร้องทุกข์ให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริงเดียวกันหากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้าย และมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจด้วย เช่น ตำแหน่ง

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 37.



ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต เป็นต้น ย่อมมีอำนาจในการจับผู้กระทำการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ที่เกิดขึ้นซึ่งหน้าได้

ทั้งนี้ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางตำแหน่ง เช่น ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต หรือผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต เป็นต้น แม้จะเป็นทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร โดยมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นด้วยก็ตาม แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งผู้บริหารดังกล่าวแทบจะไม่ได้เข้าตรวจตราทรัพย์สินด้วยตนเองโดยตรง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินโดยตรงส่วนใหญ่จะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของฝ่ายรายได้ สังกัดสำนักงานเขต และเจ้าหน้าที่ของกองรายได้ สำนักงานคลัง และนิติกร สำนักงานกฎหมายและคดี ในบางกรณี เท่านั้น แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกลับไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องการสืบสวน การตรวจค้น จับ ยึดและอายัดสิ่งของ

#### 4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี

อำนาจเปรียบเทียบระงับคดีเป็นอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อการบังคับใช้กฎหมายประการหนึ่ง โดยไม่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจการเปรียบเทียบระงับคดีตามมาตราดังกล่าว เป็นแต่เพียงให้อำนาจเปรียบเทียบคดีเล็กๆ น้อยๆ ที่มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือเป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอื่นที่มีโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือความผิดตามกฎหมายบางฉบับที่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงความผิดที่กำหนดโทษไม่สูงมากนัก

คำสั่งเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานถือเป็นกระบวนการพิจารณา จึงไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้<sup>19</sup> และเมื่อการเปรียบเทียบคดีกระทำโดยถูกต้องแล้ว สิทธิที่จะนำคดีอาญาขึ้นฟ้องร้องย่อมระงับไป เป็นการสิ้นสุดการสอบสวนอีกลักษณะหนึ่ง อัยการหรือผู้เสียหายย่อมนำคดีมาฟ้องอีกไม่ได้ ตามมาตรา 39 (3)

การใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีในบางฐานความผิดได้ แต่การเปรียบเทียบคดีก็มีปัญหาเช่นเดียวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบคดี และมีปัญหาเช่นเดียวกับกฎหมายปกครองทั่วไป คือ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้

<sup>19</sup> คณิต ฌ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 138.

คุณพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองไทยถือว่าเป็น “จุดบอด”<sup>20</sup> เนื่องจากการใช้คุณพินิจยังไม่มีมาตรฐานที่ใช้ได้เพียงพอ การใช้คุณพินิจของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงมีความยุติธรรมแฝงอยู่ เนื่องจากมีมูลเหตุซึ่งใจที่ไม่สุจริต แต่อย่างไรก็ตามมูลเหตุซึ่งใจอาจเกิดจากความสุจริตก็ได้ หรือในบางกรณีอาจเกิดจากการการที่ฝ่ายบริหารขาดความรู้ ความสามารถ ขาดประสบการณ์ ขาดการตรวจสอบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก็อาจทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้คุณพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควรได้

#### 4.2.2.1 การเปรียบเทียบระบับคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้เพียง 3 ฐาน ซึ่งมีบทลงโทษโดยเฉพะโทษปรับมีระวางโทษเบามาก กล่าวคือ อัตราโทษปรับอย่างสูงที่สุดนั้นปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ส่วนอัตราโทษจำคุกมีอยู่ในมาตรา 48 เพียงมาตราเดียวคือ จำคุกไม่เกินหกเดือน เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องการแบ่งประเภทความผิดอาญาในแง่โทษแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มิได้บัญญัติถึงการเปรียบเทียบระบับคดีคืออาญาไว้ ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ ในกรณี que เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก<sup>21</sup> และนอกจากนี้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถื่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถื่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ ในกรณี que เห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน<sup>22</sup>

พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ไม่อาจทำการเปรียบเทียบระบับคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ได้ เพราะการเปรียบเทียบระบับคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบระบับคดีได้เฉพาะในความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในอาคารเท่านั้น เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ฐานใช้สถานที่เอกชนเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารหรือน้ำแข็งโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินก็คงดำเนินการได้ แต่เพียงร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีหรือทำการเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ซึ่งทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ทั้งที่การดำเนินคดี

<sup>20</sup> อมร จันทรสมบูรณ์. (2520). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 137.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

อาญาตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ เหล่านี้ ควรจะจัดการให้เสร็จสิ้นด้วยความรวดเร็วและสามารถจัดการให้คดีสิ้นสุดลงด้วยการเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นเจ้าพนักงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินได้โดยตรง หรือควรเป็นเรื่องที่หน่วยงานสามารถจัดการได้ด้วยการสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปเสียทีเดียว และทำความเข้าใจส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อไป โดยไม่ต้องทำการร้องทุกข์เพื่อให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนอีก

ดังนั้น ปัญหาที่ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินในชั้นเจ้าพนักงานจึงเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเปรียบเทียบระดับคดีและทำการสอบสวนได้เอง ทั้งในกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

#### 4.2.2.2 การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต

การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีสรรพสามิตนั้น ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานประเมิน แต่ในเขตกรุงเทพมหานครกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ “หัวหน้าเขต” หรือปัจจุบันเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขต เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบระดับคดีความผิดตามกฎหมายภาษีสรรพสามิต และเมื่ออัตราโทษความผิดตามที่กฎหมายกำหนดจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึงหกเดือนก็สามารถทำการเปรียบเทียบระดับคดีได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ซึ่งหากผู้ต้องหายินยอมตามที่เปรียบเทียบคดีทุกคดีแล้ว การดำเนินคดีย่อมเป็นอันเบ็ดเสร็จในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร

ในกรณีผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเสนอผู้อำนวยการเขตดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครแม้จะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ แต่ก็ไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีอำนาจทำความเข้าใจเสนอพนักงานอัยการได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความผิดเล็กๆ น้อยๆ ดังกล่าว ควรเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองสามารถจัดการได้ด้วยการสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปเสียทีเดียว และทำความเข้าใจส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อไป โดยไม่ต้องทำการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนอีก

ในทางปฏิบัติแล้ว กรุงเทพมหานครไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีสรรพสามิตที่ไว้ในวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บและเร่งรัดรัศมี

บำรุงท้องที่ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 296/2539 ลงวันที่ 23 มกราคม 2539<sup>23</sup> ทำให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ขาดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนได้ตรวจสอบปริมาณคดีจากการจับกุมและดำเนินคดี (ปรับ) ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2551 ถึง พ.ศ. 2553 ตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่แล้ว พบว่า ไม่มีการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่เลย

กรณีที่ไม่มีการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งๆที่ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้เองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า คงไม่ใช่กรณีที่ไม่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ แต่การที่ไม่มีการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าวอาจเกิดจากการที่กรุงเทพมหานครไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีให้ชัดเจน หรือภาระหน้าที่ในส่วนที่ต้องตรวจสอบเร่งรัดจัดเก็บภาษีก็มีปริมาณงานที่มากอยู่แล้ว ประกอบด้วยนโยบายทางการเมืองที่ หากมีการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเกรงว่าจะกระทบต่อฐานเสียงของตน

#### 4.2.2.3 การเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายภาษีป้าย

บทกำหนดโทษตามกฎหมายภาษีป้ายมีระวางโทษสูงที่สุดในกฎหมายภาษีท้องถิ่น กล่าวคือ มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่ห้าพันถึงห้าหมื่นบาท<sup>24</sup> ซึ่งการเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายภาษีป้ายนั้น เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้าย โดยในเขตกรุงเทพมหานครอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตและหัวหน้าฝ่ายเทคนิคของสำนักงานเขตในฐานะผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายภาษีป้าย ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบไม่มีอำนาจเปรียบเทียบทุกฐานความผิด แต่สามารถเปรียบเทียบได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนเท่านั้น สำหรับอัตราโทษที่สูงกว่าอัตราโทษดังกล่าวหรือในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงิน

<sup>23</sup> กรุงเทพมหานคร งามเดิม. หน้า 302-306.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 34.

ค่าปรับภายในกำหนดเวลา พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเสนอผู้อำนวยการเขตดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครแม้จะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ แต่ก็ไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีอำนาจทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าความผิดเล็กๆ น้อยๆ ดังกล่าว ควรเป็นเรื่องที่หน่วยงานสามารถจัดการได้ด้วยการสอบสวนไปเสียทีเดียวให้เสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็ว และทำความเห็นส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อไป โดยไม่ต้องทำการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนอีก เพราะหัวใจสำคัญในเรื่องของโทษทางอาญาเกี่ยวกับภยานั้น มุ่งเน้นที่จะป้องปรามมิให้ใครหลีกเลียงภยานั้น และรัฐต้องการที่จะจัดเก็บเงินภยานี้ให้ได้ประสิทธิภาพเพื่อนำเงินมาเป็นงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดในคดีภยานี้จึงต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วเพื่อผู้ประกอบการจะสามารถชำระค่าภยานี้ให้แก่รัฐได้

ผู้เขียนได้ตรวจสอบปริมาณคดีจากการจับกุมและดำเนินคดี (ปรับ) ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครแล้ว พบว่า มีการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภยานี้ป้ายแล้ว ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 6 คดี ปี พ.ศ. 2552 จำนวน 5 คดี และปี พ.ศ. 2553 จำนวน 6 คดี

กรณีความผิดตามกฎหมายภยานี้ป้าย เป็นความผิดที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนโดยทั่วไปมากกว่าความผิดตามกฎหมายภยานี้โรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายภยานี้บำรุงท้องที่ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครป้ายซึ่งติดตั้งอยู่ตามพื้นดิน อาคารหรือสถานที่ต่างๆ หากไม่มีการควบคุมให้มีความมั่นคงแข็งแรงแล้ว เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นย่อมก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชนทั่วไปและทรัพย์สินต่างๆ ได้ การดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภยานี้ป้ายจึงเป็นสิ่งที่พึงชี้ให้เห็นถึงมาตรการหนึ่งของฝ่ายบริหารที่ต้องการแสดงให้ประชาชนทั่วไปเห็นว่า ในบางครั้งผู้บริหารท้องถิ่นก็ใช้มาตรการในการดำเนินคดีอาญาอย่างเข้มงวดกับผู้กระทำความผิดด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ยังมีความเห็นว่ายังมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภยานี้ป้ายค่อนข้างเยอะ แต่ยังมีการดำเนินคดีกับผู้ก่อ ซึ่งเหตุผลมักจะจะเป็นไปในการทำงานเดียวกันกับกรณีการดำเนินคดีตามกฎหมายภยานี้บำรุงท้องที่ กล่าวคือ การที่ไม่มีการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าวอาจเกิดจากการที่กรุงเทพมหานครไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีให้ชัดเจน หรือภาระหน้าที่ในส่วนที่ต้องตรวจสอบเร่งรัดจัดเก็บภยานี้ก็มีปริมาณงานที่มากอยู่แล้ว ประกอบด้วยนโยบายทางการเมืองที่หากมีการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเกรงว่า จะกระทบต่อฐานเสียงของตน

### 4.3 แนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

การพัฒนาบทบาทอำนาจในการดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น ควรพัฒนาให้การดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็วสอดคล้องกับหลักสำคัญในเรื่องของโทษทางอาญาเกี่ยวกับอาญา ซึ่งควรพิจารณาให้มีการเปรียบเทียบระงับคดีหรือยุติคดีในชั้นเจ้าพนักงานในมากที่สุด โดยต้องศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเรื่องความรู้ความเข้าใจในเรื่องอำนาจการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือการเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น ซึ่งแต่ละฉบับได้กำหนดอำนาจของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีไว้ต่างกัน ซึ่งแนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 4.3.1 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

การแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกฎหมายโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาดังเช่นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นจะต้องเข้าไปตรวจตราทรัพย์สิน<sup>25</sup> ในโรงเรือนและที่ดิน เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจับกุมภาษีบำรุงท้องที่<sup>26</sup> หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย<sup>27</sup> ซึ่งในบางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจในการจับ หรือยึดสิ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี โดยในบางกรณีเช่น การยึดสิ่งของเพื่อตรวจสอบการกระทำความผิดมิเพียงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้นที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดอายัดบัญชี หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาเพื่อตรวจสอบ แต่กฎหมายโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายภาษีป้ายไม่ได้บัญญัติอำนาจในกรณีดังกล่าวไว้ อันเป็นเรื่องแปลกที่กฎหมายทั้งสามฉบับมีวัตถุประสงค์ในการจับกุมในทำนองเดียวกันและอยู่ในกลุ่มกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นเช่นกัน แต่กลับบัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ต่างกัน

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร กลับไม่แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครในฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น โดยตรงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจด้วยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นช่องว่างของการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอย่างหนึ่ง โดยเมื่อกฎหมายภาษีท้องถิ่น ได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ แล้ว หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ก็ควรสร้างเครื่องมือในทางกฎหมายให้ครอบคลุมในการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีเกราะป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องว่างดังกล่าว หลุดพ้นจากการกระทำความผิดอาญาหรือผู้กระทำความผิดอาจใช้ช่องว่างดังกล่าวกลับมาทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยการฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ให้รับผิดในทางอาญาก็เป็นได้ ดังนั้น การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ด้วยนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งและไม่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินคดีอาญาในเรื่องการสืบสวน การตรวจค้น จับ ยึด และอายัดสิ่งของ

#### 4.3.2 การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานสอบสวน

กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ได้กำหนดให้เป็นการอำนาจของ “หัวหน้าเขต” หรือผู้อำนวยการเขต เป็นผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบระดับคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ทุกฐานความผิด และตามกฎหมายภาษีป้ายได้กำหนดให้เป็นการอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตและหัวหน้าฝ่ายเทศกิจของสำนักงานเขตในฐานะผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีได้แต่เฉพาะคดีความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน แต่สำหรับกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น มิได้บัญญัติถึงการเปรียบเทียบระดับคดีอาญาไว้ ดังนั้น การดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้ายในกรณีที่ไม่อาจทำการเปรียบเทียบได้หรือในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลา พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินคดีต่อไป โดยในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ทำได้เพียงแค่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น

อำนาจฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น จะต้องผ่านสอบสวน<sup>28</sup> ของพนักงานสอบสวนก่อน หากมิได้มีการสอบสวนมาก่อนพนักงานอัยการย่อมไม่สามารถฟ้องคดีได้ โดยในส่วนของกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น แม้จะเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ควรให้หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจยุติคดีได้เองก็ตาม แต่การที่การดำเนินคดีในประเทศไทยมิได้แยกกระบวนการพิจารณาความผิดเล็กๆ น้อยๆ ให้เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบเช่นประเทศเยอรมัน จึงมีการดำเนินคดีโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ซึ่งในคดีที่ความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยอมตามที่เปรียบเทียบแล้ว แต่ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา การดำเนินคดีย่อมเข้าสู่กระบวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป โดยทำการสอบสวนและทำความเข้าใจต่อพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี

การสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสี่ ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจทำการสอบสวนในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาและให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และแม้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ก็ตาม แต่โดยที่ขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นมีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษี การบันทึกถ้อยคำ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพยานหลักฐานที่ใช้ในการประเมินภาษีโดยตรงอยู่แล้ว และพยานหลักฐานดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็เป็นพยานหลักฐานชนิดเดียวกันกับพยานหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินคดี ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวที่ย่อมถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการสอบสวนควบคู่ไปกับการประเมินภาษีด้วย โดยในกรณีที่มิได้ผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นก็ย่อมเป็นการง่ายและสะดวกที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะนำสำนวนการสอบสวนที่ได้รวบรวมไว้ดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนหรือถือเป็นส่วนสำนวนการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้น การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาที่ท้องถิ่น และความผิดอื่นๆ ตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครย่อมก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.



เพราะฉะนั้น การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีบทบาทในการแสวงหา พยานหลักฐานและดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้เองโดยเอกเทศ และมีอำนาจ เสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่อาจถือได้ว่าเป็นความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามในทางปกครอง สามารถลดขั้นตอนใน กระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการสอบสวนคดีภาษี ท้องถิ่นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง<sup>29</sup> มีอำนาจสอบสวนความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นได้ ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นในชั้น เจ้าพนักงานมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับการสอบสวนโดย พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครจะเป็นการช่วย ลดความรู้สึกกดดันของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีว่าตนเองกำลังถูกดำเนินคดีอาญาร้ายแรง ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวและกังวลในเรื่องการถูกควบคุมตัว การหาหลักประกัน และอื่นๆ ที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการสอบสวนนั้น ต้องมีการ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยออกกฎหมายกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การ สอบสวน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบสวนอย่างน้อย ต้องมีการบัญญัติเรื่องต่อไปนี้

- 1) ความผิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจทำการสอบสวน
- 2) กำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจประเมินภาษี มีความสามารถในการที่จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะทำการสอบสวนคดีภาษีได้
- 3) การกำหนดการดำเนินกระบวนการสอบสวนจะกระทำโดยวิธีการอย่างไร
- 4) เขตอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนให้แบ่งความรับผิดชอบ ตามพื้นที่สำนักงานเขต

<sup>29</sup> กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

5) หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการเขต

4.3.3 การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีหรือสั่งยุติคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น

กฎหมายภาษีท้องถิ่นแต่ละฉบับไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจฟ้องคดี<sup>30</sup> หรือสั่งงดการฟ้องร้อง<sup>31</sup> เช่นเดียวกับกฎหมายศุลกากร ซึ่งการที่กฎหมายศุลกากรให้อำนาจอธิบดีหรือคณะกรรมการมีอำนาจทำความตกลงระงับคดีได้ โดยอาจจะทำการปรับหรือตกลง หรือทำทัณฑ์บนหรือเรียกประกันอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น ถือเป็นการใช้อำนาจ “ยุติคดี” ซึ่งเป็นการได้รับมอบหมายเป็นพิเศษในเฉพาะคดีศุลกากรเท่านั้น<sup>32</sup> และเป็นการเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายศุลกากรได้ทุกมาตราและทุกฐานความผิดตามกฎหมายศุลกากร แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดี โดยเป็นการประนีประนอมพร้อมใจทั้งสองฝ่าย กล่าวคือผู้กระทำผิดยินยอมและอธิบดีเห็นสมควร ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การเปรียบเทียบระงับคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำการเปรียบเทียบคดีได้นั้น ถือเป็น “การยุติคดี” อย่างหนึ่งที่ไม่ต้องทำการสอบสวนหรือฟ้องร้องเช่นเดียวกับกฎหมายศุลกากร และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเปรียบเทียบระงับคดีเช่นเดียวกัน แต่มีความต่างกันตรงที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจฟ้องคดีได้ดังเช่นเจ้าพนักงานศุลกากร ทั้งนี้เป็นเพราะคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้นเป็นความผิดที่มีลักษณะความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่สมควรระงับคดีความผิดด้วยการเปรียบเทียบในชั้นเจ้าพนักงาน

คดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น ถือเป็นกรวางระเบียบแบบแผนของการอยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์การจัดระเบียบสังคมดังกล่าวนี้จะออกมาในรูปของกฎหมายเทคนิค (Technical law) และการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาในการจัดระเบียบการปกครองในทางบริหาร โดยเฉพาะ จึงเป็นเรื่องแปลกที่กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีระวางโทษเพียงเล็กน้อย ไม่ได้บัญญัติอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวทำการเปรียบเทียบระงับในชั้นเจ้าพนักงานได้ แต่กลับให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้ายซึ่งเป็นกฎหมายที่มีระวางโทษสูงกว่า มีอำนาจ

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 101.

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 102 และมาตรา 102 ทวิ.

<sup>32</sup> ชลิตา วิลาสรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 97.

เปรียบเทียบระดับคดีได้เกือบทุกบทความผิด ดังนั้น การพัฒนากระบวนการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งความผิดตามบทกำหนดโทษของกฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะเดียวกัน จึงควรที่จะบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีหรือสั่งยุติคดีได้ในกฎหมายทุกฉบับและทุกบทความผิด โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่และฐานความผิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรแยกประเภทความผิดและกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังนี้

1) ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดที่มีระวางโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจในการประเมินภาษีตามกฎหมายฉบับนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

2) ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดและมีโทษปรับ แต่มีระวางโทษจำคุกเกินหกเดือน ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเปรียบเทียบคดี

ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครสามารถทำการเปรียบเทียบระดับคดีและสั่งยุติคดีได้ในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนั้น ถือเป็น การสร้างอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวนและไม่ใช่พนักงานอัยการ แต่สามารถทำหน้าที่ในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายได้และจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภารกิจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ทั้งยังคงเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่เป็นความผิดเป็นคดีที่สามารถเปรียบเทียบได้ แทนที่จะต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการสอบสวนหรือฟ้องคดีทั้งหมด ซึ่งสามารถยุติได้ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยในต่างประเทศบางประเทศก็ได้มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นมีอำนาจในการยุติคดีในประเด็นดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่จะให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจมีอำนาจสอบสวนและเปรียบเทียบระดับคดีได้ในคดีที่เป็นความผิดเฉพาะนั้น น่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย เพราะนอกจากจะช่วยเป็นการแบ่งภารกิจของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการแล้วยังเป็นการที่ใช้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการพิเศษเกี่ยวกับคดีนั้นๆ ในการสอบสวนฟ้องร้องคดีนั้นๆ ซึ่งจะถือได้ว่าจะการปฏิบัติงาน การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีความรู้ และความชำนาญในการปฏิบัติงานได้ดีกว่าซึ่งจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อรูปคดีเวลาที่ส่งสำนวนคดีขึ้นสู่ศาล หรือ ขณะเดียวกันก็สามารถยุติคดีตามที่ได้อ้างไว้ข้างต้นเช่นกัน

การเปรียบเทียบระดับคดีและสั่งยุติคดีในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น เป็นกระบวนการหนึ่งที่เจ้าพนักงานหรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการคดีอาญาให้เสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็วอีกวิธีการหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้การดำเนินคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

#### 4.3.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

การใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น ถือเป็น การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยการเปรียบเทียบระงับคดีจะต้องใช้เหตุผลผสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งปกติการใช้ดุลพินิจนอกจากจะประกอบไปด้วยโครงสร้างของดุลพินิจ อันได้แก่ สิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเกี่ยวกับดุลพินิจแล้ว ยังต้องประกอบไปด้วยการตรวจสอบดุลพินิจอีกด้วย กล่าวคือ จะต้องมียุติการควบคุมการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจอยู่ในรูปของการอุทธรณ์ การตรวจทาน หรือคอยควบคุมมิให้ใช้กฎหมายขัดกับหลักเกณฑ์ แต่การระงับคดีโดยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีป้ายให้อำนาจเปรียบเทียบระงับคดีนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มียุติการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรุงเทพมหานครยังไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบระงับคดีโดยอาศัยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและมีหน้าที่ตรวจสอบการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวน<sup>33</sup> อยู่แล้ว ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการเปรียบเทียบระงับคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

#### 4.3.5 การบัญญัติให้ความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้เป็นความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม

ปัจจุบันการความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทยถือเป็นส่วนหนึ่งของความผิดอาญา โดยการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยนั้น สามารถใช้วิธีพิจารณาคดีโดยรวบรัดในศาลและวิธีการระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานควบคู่กันไป อย่างไรก็ตามวิธีการระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานหรือการเปรียบเทียบคดีในประเทศไทย เจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบได้ทั้งความผิดที่มีระวางโทษปรับและความผิดที่ระวางโทษจำคุกด้วยในกรณีที่มีกฎหมายให้เปรียบเทียบได้ เช่น ความผิดลหุโทษหรือความผิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายเฉพาะดังเช่นกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ หรือกฎหมายภาษีป้าย ซึ่งการเปรียบเทียบคดีความผิดเล็กน้อยดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารทางปกครองอย่างหนึ่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปได้ด้วยความ

<sup>33</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142.

รวดเร็ว แต่ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า แม้ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจในทางบริหารเปรียบเทียบกับคดีความผิดเล็กน้อยได้ก็ตาม แต่ความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ ยังไม่มีลักษณะเป็นความผิดฝ่าฝืนระเบียบในทางปกครอง (Administrative Offense) โดยแท้ เพราะวิธีการดำเนินคดียังเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่งของการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทย ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาโดยใช้วิธีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น อาจเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวได้ง่าย และอาจใช้เสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเครื่องต่อรองอีกด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระเทือนแล้ว อาจส่งผลต่อความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อระบบกระบวนการยุติธรรมและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การพัฒนาการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีป้าย และกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่นั้น อาจใช้วิธีการแยกความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวที่ถือเป็นความอาญาทั่วไป ให้เป็นความผิดอาญาที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ออกจากกันอย่างเด็ดขาดดังเช่นประเทศเยอรมัน ซึ่งมีวิธีพิจารณาความโดยเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งความผิดประเภทนี้มีชื่อเรียกต่างๆ กัน<sup>34</sup> เช่น การละเมิดสาธารณะ (Public Torts) ความผิดต่อสวัสดิภาพสาธารณะ (Public Welfare Offence) ความผิดต่อข้อห้ามของกฎหมาย (Prohibitory Laws) ความผิดต่อการกระทำที่ถูกระงับ (Prohibited Acts) ความผิดต่อกฎระเบียบ (Regulatory offence) ความผิดต่อกฎระเบียบตำรวจ (Police Regulation) ความผิดระดับกลางที่มีลักษณะในการปกครอง (Administrative Misdemeanors) ความผิดกึ่งอาญา (Quasi Crimes) ความผิดทางแพ่ง (Civil Offense) และการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบสังคม ซึ่งมีเพียงโทษปรับ (Administrative Offense) โดยข้อแตกต่างของไทยปรับทางปกครองกับโทษปรับทางอาญาก็จะมีผลกระทบในแง่ของการแปลกแยกจากสังคมที่น้อยกว่า (Dem schwaecheren Diskriminierungseffekt) กล่าวคือ ในกรณีของโทษปรับทางปกครองผู้กระทำผิดจะไม่ได้รับการตำหนิในแง่ของจริยศาสตร์สังคม (Kein sozialethisches Unwerturteil)<sup>35</sup>

<sup>34</sup> เกษมาวดี ศุกภิญโญพงศ์. (2549). การปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญา โดยแท้เป็นความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม: ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษ. หน้า 40.

<sup>35</sup> ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549). ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา (รายงานการวิจัย). หน้า 206.

โดยวิธีการดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองบริหารและเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของระเบียบกฎเกณฑ์แห่งรัฐ องค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการคือ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ เองเป็นผู้ดำเนินการ

นอกจากความผิดตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าควรบัญญัติให้เป็นความผิดฝ่าฝืนระเบียบในทางปกครอง (Administrative Offense) แล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ตั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ามิได้มีลักษณะความผิดที่ไม่ใช่ความผิดอาญาโดยแท้ (Mala prohibita) แต่เป็นเรื่องฝ่าฝืนระเบียบในทางปกครอง เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งโดยเฉพาะความผิดตามกฎหมายจราจรนั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคมและประโยชน์ส่วนรวม ผู้กระทำความผิดกฎหมายจราจรมิได้มีความชั่วร้ายตามธรรมชาติ แต่ถือเป็นความผิดก็เนื่องจากการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมายบัญญัติ และในหลายๆ ประเทศความผิดตามกฎหมายจราจรก็เป็นความผิดที่จัดอยู่ในประเภทความผิดที่ฝ่าฝืนระเบียบเท่านั้น

## บทที่ 5

### บทนำบทสรุปและเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นอันได้แก่ กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาโดยการเปรียบเทียบระงับคดีในบางฐานความผิดได้ แต่การดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้น ยังมีข้อจำกัดในเรื่องการสืบสวน การสอบสวน และการเปรียบเทียบระงับคดี อยู่หลายประการ ดังนี้

ข้อจำกัดการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา กล่าวคือการสืบสวนเพื่อดำเนินคดีดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นจะต้องเข้าไปตรวจตราทรัพย์สิน<sup>1</sup> ในโรงเรือนและที่ดิน เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่<sup>2</sup> หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย<sup>3</sup> โดยในบางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจต้องใช้อำนาจในการจับ หรือยึดสิ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี แต่มีเพียงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้นที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดอายัดบัญชี หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาเพื่อตรวจสอบ แต่กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายภาษีป้ายไม่ได้บัญญัติอำนาจในกรณีดังกล่าวไว้ อันเป็นเรื่องแปลกที่กฎหมายทั้งสามฉบับมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในทำนองเดียวกันและอยู่ในกลุ่มกฎหมายภาษีท้องถิ่นเช่นกัน แต่กลับบัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ต่างกัน ประกอบกับการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ กลับไม่แต่งตั้ง

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

ข้าราชการกรุงเทพมหานครในฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น โดยตรงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยนั้น จึงเป็นช่องว่างของการใช้อำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

ข้อจำกัดการไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน กล่าวคือ อำนาจการสอบสวนสวนคดีนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการสอบสวนและไม่ถือเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และโดยการสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสี่ จะได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจทำการสอบสวนในกรณีที่ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับหรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาก็ตาม แต่โดยที่การสอบสวนมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำผิดภายในอาคาร และการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้ จึงเป็นข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นในส่วนของกรุงเทพมหานคร ไม่มีอำนาจการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นดังเช่นพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในจังหวัดอื่น

ข้อจำกัดเรื่องการเปรียบเทียบระงับคดี กล่าวคือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีอันเป็นความผิดตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และไม่อาจทำการเปรียบเทียบระงับคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ได้ เพราะการเปรียบเทียบระงับคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบระงับคดีได้เฉพาะในความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในอาคารเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยเป็นการแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีมีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก<sup>4</sup> ได้ทุกฐานความผิด และนอกจากนี้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ในกรณีที่เห็นว่า

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.



เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน<sup>5</sup> ได้ ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติเรื่องอำนาจเปรียบเทียบปรับไว้ผิดแผกแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องข้อจำกัดในการใช้อำนาจเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่

จากที่กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่น นั้น แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 จะบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมิได้มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนที่แท้จริง กล่าวคือ การใช้อำนาจสอบสวนในกรณีที่ต้องหาไม่ยอมชำระค่าปรับตามมาตรา 90 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ยังมีข้อจำกัดที่พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำภายในอาคารและบทบัญญัติดังกล่าวมีผลเพียงทำให้เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานสอบสวนซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ แต่ในการดำเนินการสอบสวนและวิธีการดำเนินคดีอาญาต่อไป กรุงเทพมหานครมิได้มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การกำหนดการดำเนินกระบวนการสอบสวนจะกระทำโดยวิธีการอย่างไร เขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนจะมีเพียงใด บุคคลใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีอำนาจส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการได้ตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น ดังนั้น ในปัจจุบันจึงกล่าวได้ว่า กรุงเทพมหานครยังขาดหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีอาญาที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้

ดังนั้น ในปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจะดำเนินการในทางคดีให้ครบถ้วนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เช่นเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีแต่อำนาจในการตรวจค้นและยึดอายัดบัญชี หรือเอกสารในบางกรณี เท่านั้น จึงทำให้ผู้กระทำความผิดขาดความเกรงกลัว และมักจะกระทำความผิดซ้ำ การดำเนินคดีในทางกฎหมายไม่สะดวก ค่าใช้จ่ายขั้นตอนปฏิบัติมากมาย ไม่เสร็จเด็ดขาดในองค์กรฝ่ายเดียว เป็นภาระหน้าที่กับเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย กระบวนการยุติธรรม จึงยืดเยื้อเสียเวลามากมาย สิ้นเปลืองงบประมาณ ไม่มีสภาพบังคับการ (Sanction) ให้เป็นไปตามกฎหมาย มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน อันเป็นผลเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติอาญาโทษ พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาบทบาทอำนาจในการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้นสามารถพัฒนาได้หลายด้านซึ่งโดยลักษณะแล้วจะต้องเป็นการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญา เช่น อำนาจการสืบสวนคดีอาญา อำนาจการสอบสวนคดี และอำนาจในการเปรียบเทียบหรือสั่งยุติคดีในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การพัฒนาบทบาทอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นดังกล่าว ไม่ว่าจะมีการพัฒนาไปในทางใด ถ้าหากทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็วแล้ว นอกจากจะผลดีแก่หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังส่งผลดีต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับการสอบสวนและพิจารณาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมด้วย<sup>6</sup> ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น ดังนี้

### 1) การพัฒนาอำนาจการดำเนินคดีในทางกระบวนการยุติธรรม

(1) การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบหรือสั่งยุติคดี กล่าวคือ การเปรียบเทียบระดับคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำการเปรียบเทียบคดีได้นั้น ถือเป็น “การยุติคดี” อย่างหนึ่งที่ไม่ต้องทำการสอบสวนหรือฟ้องร้อง และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเปรียบเทียบระดับคดีเช่นเดียวกัน แต่การใช้อำนาจดังกล่าวยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายภาษีป้ายบางฐานความผิด ซึ่งทำให้กระบวนการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่หลายด้านดังได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นควรมีอำนาจเปรียบเทียบคดีและยุติคดีได้ทุกฐานความผิดดังเช่นเจ้าพนักงานศุลกากรของไทย รวมถึงอาจพัฒนาการให้อำนาจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้อง (สั่งยุติคดี) ผู้ต้องหาในคดีความผิดเล็กๆ น้อยๆ เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ที่องค์กรศุลกากรและสรรพสามิตจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ประกอบกับการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นควรจะเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองสามารถบริหารงานในทางปกครองตลอดถึงการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจของตนได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรแยกประเภทความผิดและกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าพนักงานดังนี้

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 (7).

1. ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดที่มี ระยะเวลาโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้เจ้าพนักงาน ซึ่งมีอำนาจในการประเมินภาษีตามกฎหมายฉบับนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

2. ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดและมีโทษปรับ แต่มีระยะเวลาโทษจำคุกเกินหกเดือน ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเปรียบเทียบคดี

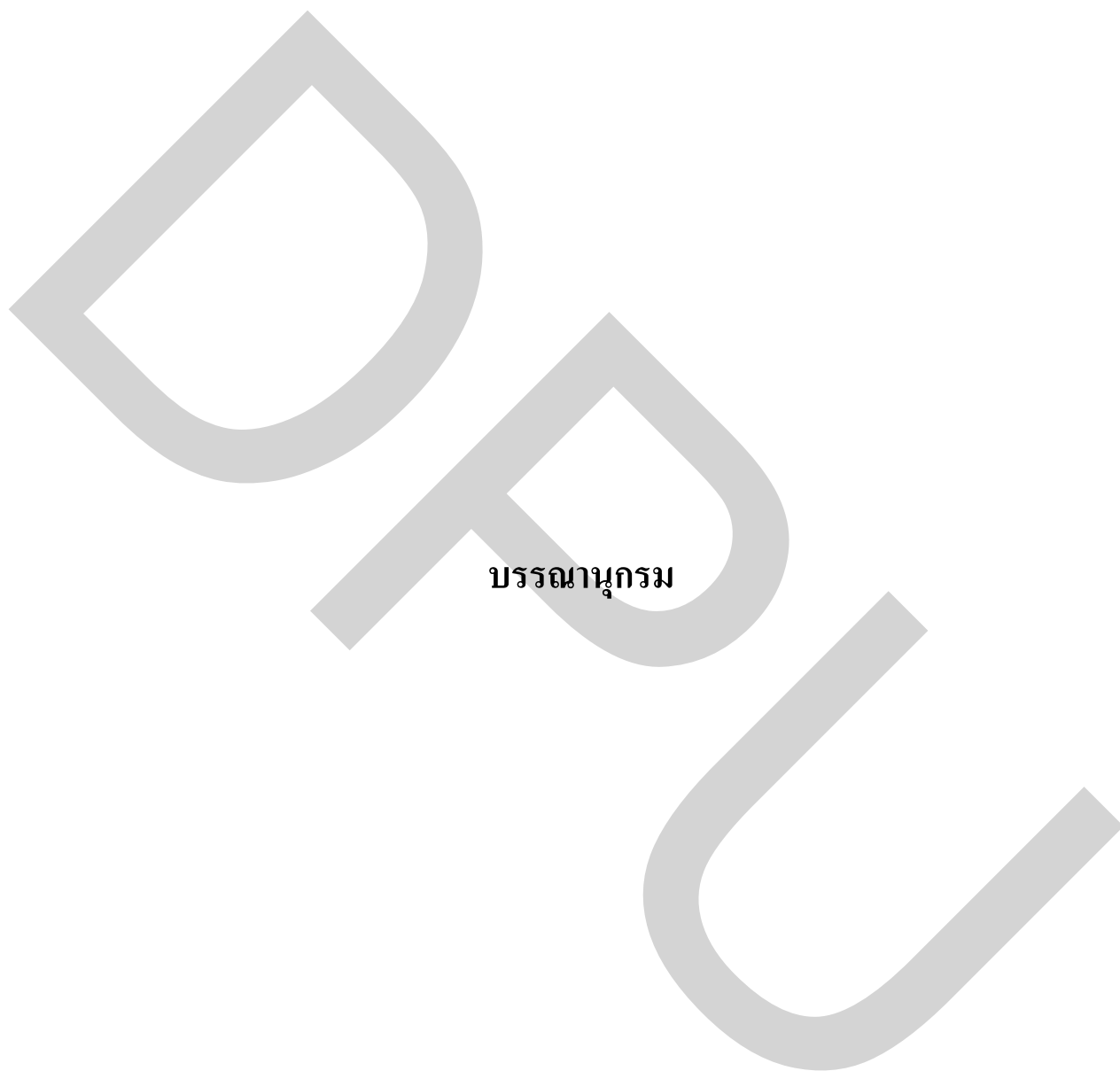
(2) การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสอบสวนคดีภาษีท้องถิ่น กล่าวคือ การจัดเก็บ ภาษีท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษี การบันทึกถ้อยคำ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพยานหลักฐานที่ใช้ใน การประเมินภาษีโดยตรงอยู่แล้ว และพยานหลักฐานดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็เป็นพยานหลักฐานชนิด เดียวกันกับพยานหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินคดี การสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมาย ภาษีท้องถิ่นควบคู่ไปกับการประเมินภาษี ย่อมเป็นการง่ายและสะดวกในการดำเนินคดี ประกอบกับ อำนาจการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร จะอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ดังนั้น การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการ สอบสวนคดีภาษีท้องถิ่น และความผิดอื่นๆ ตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ย่อมก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องทุกข์ต่อพนักงาน สอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

(3) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ การระงับคดี โดยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีป้ายให้อำนาจ เปรียบเทียบระงับคดีนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงาน เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรุงเทพมหานครยังไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบระงับคดีโดยอาศัยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็น องค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและมีหน้าที่ตรวจสอบการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวน<sup>7</sup> อยู่แล้ว ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการเปรียบเทียบระงับคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142.

## 2) การพัฒนาอำนาจการดำเนินคดีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารทางปกครองอย่างหนึ่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปได้ด้วยความรวดเร็ว และแม้ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจในทางบริหารเปรียบเทียบคดีความผิดเล็กน้อยได้ก็ตาม แต่ความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า ยังไม่มีลักษณะเป็นความผิดฝ่าฝืนระเบียบในทางปกครอง (Administrative Offense) โดยแท้ เพราะวิธีการดำเนินคดียังเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การพัฒนาการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีป้าย และกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ นั้น อาจใช้วิธีการแยกความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวที่ถือเป็นความอาญาทั่วไป ให้เป็นความผิดอาญาที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ออกจากกันอย่างเด็ดขาดดังเช่นประเทศเยอรมัน ที่บัญญัติให้ความผิดเล็กน้อยๆ เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบสังคมซึ่งมีเพียงโทษปรับ และมีวิธีพิจารณาความ โดยเฉพาะเป็นของตนเอง อันอาจจะเป็นผลดีแก่ผู้กระทำความผิด เพราะจะได้ไม่ต้องถูกนำตัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากนัก



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

## หนังสือ

- กรุงเทพมหานคร. (2551). *ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพฯ: สกสค.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2549). *คำอธิบายหลักกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2551). *คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการดำเนินคดีในชั้นตอนก่อนการพิจารณา* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จีรัชการพิมพ์.
- โกเมน ภัทรภิรมณ์. (2533). *อัยการฝรั่งเศส อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ
- คณิง ภาไชย. (2541). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (เล่ม 1) (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณิต ฒ นคร. (2526). “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน *ระบบสากล*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- \_\_\_\_\_. (2553). *กฎหมายอาญาภาคความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2555). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูศักดิ์ ศิรินิล. (2521). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 1*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549). *ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ในประมวลกฎหมายอาญา* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ณรงค์ ใจหาญ. (2544). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (เล่ม 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2543). *กฎหมายอาญา: หลักและปัญหา*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- ธีรารัง อติกนิษฐ. (2517). *การว่าความในศาลแขวง รวมทั้งศาลอาญา ศาลจังหวัด ศาลแพ่ง กระบวนพิจารณาศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง

- ศาลาภาณีอาคารกลาง. (2552). *การพิจารณาคดีอาญาในศาลาภาณีอาคาร (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนากฎหมายภาณีอาคาร
- สมบูรณ์ ชัยรัตน์. (2544). *แนะนำประวัติศาสตร์กฎหมาย LEGAL HISTORY ประกอบวิชา LA 100 กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สุตรไฟศาล
- สำนักประธานศาลฎีกา. (2547). *ข้อพิจารณาประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่...) พ.ศ. ....* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับอ้างอิง) (พิมพ์ครั้งที่ 11)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2543). *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 12)*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- อมร จันทรสมบูรณ์. (2520). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อรพิน ผลสุวรรณ. (2535). “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลัง โดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณรัฐฝรั่งเศส.” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. คณະนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- อรพิน ผลสุวรรณ. (2545). “ศาลวินัยงบประมาณและการคลังฝรั่งเศส.” *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันสมบูรณ์. สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย*.
- อาทร เพชรรักษ์. (2526). *เทคนิคการสอบสวนและเปรียบเทียบคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: อักษรสาสน์
- อุดม รัฐอมฤต. (2550). *การคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับ การเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา (รายงานการวิจัย)*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- \_\_\_\_\_. (2552). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- อุทิศ วีรวัฒน์. “อัยการสกอตแลนด์ และอัยการอังกฤษ” *รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.

### บทความ

กฤษฎา บุญสมิต. (2548, เมษายน). “อัยการกบฏกระบัตร์.” *ข่าวเนติบัณฑิตยสภา*, 18, 189.

หน้า 5.

คณิต ฅ นคร. (2523, มกราคม). “คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา.” *วารสารอัยการ*, 3, 25. หน้า 55-61.

\_\_\_\_\_. (2544, มกราคม - มิถุนายน). “บทบาทของศาลในคดีอาญา.” *วารสารกฎหมายธุรกิจ บัณฑิตย*, 1, 1. หน้า 52.

จิตติ เจริญธา. (2534, สิงหาคม). “อำนาจสอบสวนของ ป.ป.ส.” *วารสารอัยการ*, 14, 162.

หน้า 45-51.

เฉลิมชัย ศรีเลิศพานิช. (2526, มีนาคม - เมษายน). “ความรับผิดชอบและโทษในทางอาญาตามกฎหมาย ศุลกากร.” *ศุลกากร*, 30, 2. หน้า 57.

สัญญา ธรรมศักดิ์. (2499). “คำชี้แจงความเข้าใจพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณา ความอาญาในศาลแขวง.” *ศุลกากร*, 3, หน้า 863-886.

อุดม รัฐอมฤต. (2537, มิถุนายน). “การฟ้องคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์*, 22, 2. หน้า 242-244.

### วิทยานิพนธ์

กิตติ บุศยพลากร. (2523). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกษมาวดี ศุภกัญญาพงศ์. (2549). *การปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญา โดยแท้เป็นความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม: ศึกษาเฉพาะความผิดลหุโทษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

จรงค์ จุฑานนท์. (2524). *การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการถูกจับและตรวจค้นที่มีขอบธรรม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชนัญญา ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ชลิตา วิลาสรัตน์. (2552). *การดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร*. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ชุมพล ชาวเกาะ. (2535). *อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- แดน กองแก้ว. (2544). *ปัญหาพิเศษทางการบริหาร เรื่องอุปสรรคในการสอบสวนคดีอาชญากรรม  
ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโท สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (สาขาการบริหารทั่วไป). ชลบุรี:  
มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ปิยะธิดา ไชยมงคล. (2549). *คดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สดุติ ชนกจิเจริญพัฒน์. (2546). *ปัญหาเขตอำนาจศาลและการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับภาษีอากรตาม  
ประมวลรัษฎากร*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุธิดา กาญจนะวงศ์. (2550). *การดำเนินคดีอาญาซ้ำชั้นเจ้าพนักงาน*. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
โท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อมรเทพ เมืองแสน. (2549). *อิทธิพลของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีต่อกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญาของไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2524). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา  
นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อารยา เกษมทรัพย์. (2537). *การฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหาย ศึกษาเฉพาะกรณีพนักงานอัยการ  
มีคำสั่งไม่ฟ้อง*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อิทธิ มุสิกะพงษ์. (2534). *การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา  
นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## เอกสารอื่นๆ

กรมสรรพากร. (2542). รายงานประจำปี. กรุงเทพฯ.

กรมอัยการ. (2530). บันทึก เรื่อง ข้อสังเกตและปัญหาข้อขัดข้องในกรณีพนักงานสอบสวน

ฝ่ายกรุงเทพมหานคร ส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ.

กรุงเทพมหานคร. (2529). บันทึกที่ กท 8000/339 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจกรณีแต่งตั้งข้าราชการ

กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่ง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

\_\_\_\_\_. (2534). บันทึกที่ กท 0883/1185 เรื่อง ยกเลิกการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของ

กรุงเทพมหานคร ในการเปรียบเทียบคดีความผิด ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

พ.ศ. 2522.

\_\_\_\_\_. (2552). สรุปผลการพิจารณากร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ

กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ (2544). การประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

## สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรุงเทพมหานคร. (2551). คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 4443/2551 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร

เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามความในมาตรา 90 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2553, จาก

<http://203.155.220.239/subsite/index.php?strOrgID=001062&strSection=services>

ศาลภาษีอากรกลาง. (2554). สรุปผลการประชุมสัมมนา โครงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทาง

ภาษี โดยการนำคดีอาญามาใช้ในศาลภาษีอากรกลาง. สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2555, จาก

[http://www.taxc.coj.go.th/info.php?info=news\\_module3](http://www.taxc.coj.go.th/info.php?info=news_module3)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2528). บันทึก เรื่อง หารืออำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ

(ตามมาตรา 90 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....)

เรื่องเสรีที่ 408/2528. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2553, จาก

<http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2555, จาก

<http://www.bangkok.go.th/finance/>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2541). บันทึก เรื่อง เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีผลใช้บังคับแล้ว พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะมีอำนาจค้นในที่รโหฐาน โดยไม่ต้องมีหมายค้นตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเจ้าพนักงานจะมีอำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้นในเคหสถาน สถานที่ใด ๆ หรือ ยานพาหนะใด ๆ ในส่วนที่เป็นที่รโหฐานตามมาตรา 14 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ได้หรือไม่ เรื่องเสร็จที่ 437/2541. สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2553, จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). บันทึก เรื่อง อำนาจสอบสวนและการเสนอสำนวน คดีอาญาของพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครเรื่องเสร็จที่ 60/2550.

สืบค้นเมื่อ 1 กรกฎาคม 2553, จาก

[http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2550/c2\\_0060\\_2550.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2550/c2_0060_2550.pdf)

### กฎหมาย

กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติให้นำวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับในศาลจังหวัด พ.ศ. 2520.

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

## ภาษาต่างประเทศ

## ARTICLES

Note. 35 *Harvard Law Review*. (1922). *Public Torts*.

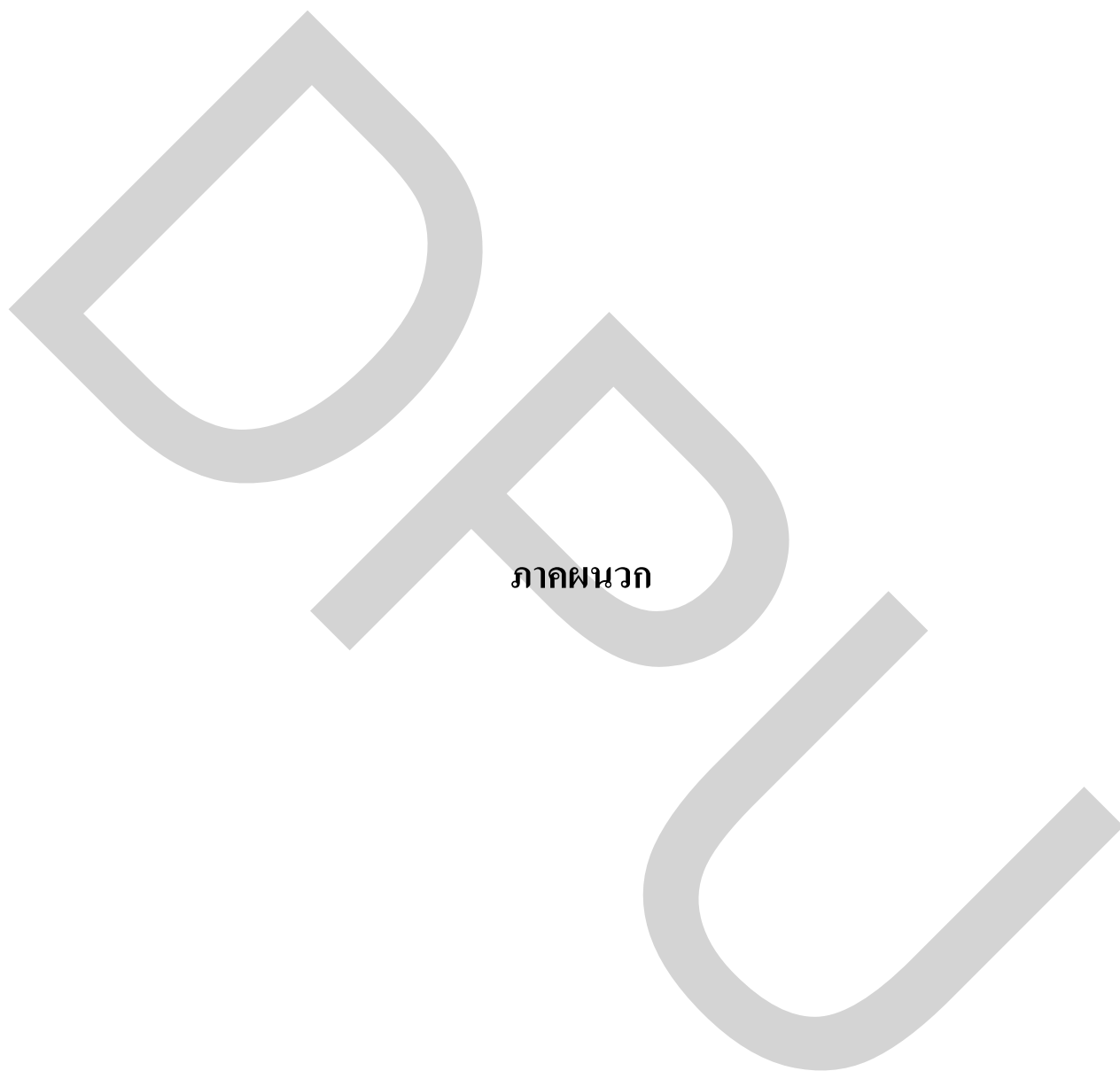
Patrick Devin. (1960). *The Criminal Prosecution in England*, London Oxford  
*University Press*.

Alec Samuels. (1986, November). "Crown Prosecution Service." *The Journal of Criminal Law*,

## LAWS

The Customs and Excise Management Act 1979.

Prosecution of Offences Act 1985.



ภาคผนวก

บันทึก

เรื่อง ท้าหรืออำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ (ตามมาตรา ๙๐ แห่ง  
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....)

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กท ๘๐๐๐/๑๓๒๗๙ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘๙ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร และได้กำหนดไว้ในมาตรา ๙๐ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจับกุม เปรียบเทียบปรับ และสอบสวนผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี เพื่อเป็นระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๐ นั้น คณะกรรมการฯมีความเห็นดังนี้ คือ

๑. อำนาจในการจับกุม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจพิเศษในการเข้าไปในอาคารได้ โดยไม่ต้องมีหมายอาญา (มาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....)

๒. อำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการฯมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เฉพาะในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในอาคารแล้วทำการจับกุมเท่านั้น ถ้าเป็นกรณีการจับกุมผู้กระทำความผิดนอกอาคาร จะเปรียบเทียบปรับไม่ได้ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง มีอำนาจเป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน คือ มีอำนาจเข้าไปในอาคาร และมีอำนาจยึดหรืออายัด รวมทั้งมีอำนาจจับกุมด้วย จากนั้นต้องส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะถูกจับกุมในอาคาร หรือผู้กระทำความผิดจะถูกจับกุมนอกอาคาร เช่น ทาบเร่-แผงลอย ที่ตั้งวางของขายบนทางเท้าในที่สาธารณะ เพราะอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง มีอำนาจ ๓ อำนาจแยกอิสระจากกัน คือ อำนาจเข้าไปในอาคารอำนาจยึดหรืออายัด และอำนาจจับกุม

๓. อำนาจในการสอบสวน หากความเห็นของฝ่ายแรกถูกต้อง กรณีจับกุมผู้กระทำความผิดนอกอาคาร จะต้องส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ แต่ถ้าความเห็นของฝ่ายที่สองถูกต้อง ผู้ที่ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง มีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรุงเทพมหานครเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการฯยังมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง แตกต่างกันเป็นสองฝ่ายอันจะมีผลกระทบต่ออำนาจการสอบสวนคดีตามความในมาตรา ๙๐ วรรคสี่ ด้วย แต่โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับใหม่แล้ว ประสงค์จะให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจับกุมเปรียบเทียบปรับและสอบสวนคดีความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้เอง เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติและขจัดปัญหาความไม่สะดวกและล่าช้าในกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาล หากความเห็นของฝ่ายแรกถูกต้องย่อมไม่บังเกิดผลดีแก่กรุงเทพมหานครตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ และความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่ายนี้ทำให้การดำเนินการร่างระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับคดีไม่อาจดำเนินให้ลุล่วงไปได้ อันจะเป็นผลให้กรุงเทพมหานครออกกระเปียบดังกล่าวนี้ไม่ทันรองรับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ซึ่งจะประกาศใช้เป็นกฎหมายในเร็ว ๆ นี้ได้

ฉะนั้น กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า ความเห็นของฝ่ายใดถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ กรมอัยการ และกรุงเทพมหานคร) แล้ว พอสรุปความเป็นมาได้ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘บัญญัติว่า นอกจากอำนาจหน้าที่อันจะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฯลฯ ที่อ้างถึงกรุงเทพมหานครตามมาตรา๔<sup>๑</sup>แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนรวมทั้งการจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานครและการดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่นอีกเป็นจำนวนมาก<sup>๒</sup> พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครที่จะตราข้อบัญญัติ

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต แขวง จังหวัด อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงกรุงเทพมหานคร เขต หรือแขวงตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

<sup>๒</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๖๖ นอกจากอำนาจหน้าที่อันจะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ

กรุงเทพมหานครได้ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้<sup>๓</sup> โดยจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินกว่าหนึ่งเดือนหรือปรับเกินกว่าห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ หรือหัวหน้าเขตมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้เอง แต่จะเปรียบเทียบปรับได้เฉพาะผู้ต้องหาละเมิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ หรือหัวหน้าเขตไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหากระทำความผิดตามกฎหมายอื่น คงมีแต่อำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาละเมิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งมีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท<sup>๓</sup> แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ให้อำนาจในการจับกุมและสอบสวนผู้กระทำความผิดดังกล่าว

ระเบียบ หรือคำสั่งใด ที่อ้างถึงกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๔ แล้วภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีตำรวจ กรุงเทพมหานคร และการดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๖๗ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบัญญัติได้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๗๐ ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้นจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ บทกำหนดโทษมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินกว่าหนึ่งเดือน หรือปรับเกินกว่าห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>๕</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘

มาตรา ๗๑ บรรดาความผิดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขต กำหนดภายในสามสิบวัน คดีนั้นเป็นอันสิ้นสุด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)



๒. ใน พ.ศ.๒๕๒๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและให้ส่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้น(นายเกษม สุวรรณกุล)เป็นผู้เสนอ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้มี “ตำรวจกรุงเทพมหานคร” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและจับกุมปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่น และบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็น “พนักงานสอบสวนกรุงเทพมหานคร” (มาตรา ๖๑) <sup>๓</sup> นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้ “พนักงานสอบสวนกรุงเทพมหานคร” มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาละเมิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้เองอีกด้วย (มาตรา ๖๘) <sup>๔</sup>

<sup>๓</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....ที่คณะกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร เป็นผู้เสนอ

มาตรา ๖๑ ตำรวจกรุงเทพมหานครได้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ให้ตำรวจกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่สืบสวนและจับกุมปราบปราม

(๑) ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ

(๒) ผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(๓) ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่นนอกจากที่กล่าวใน (๑) และ (๒)

อำนาจหน้าที่ตาม (๓) จะใช้บังคับเมื่อใดโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอย่างไรให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าเขต ผู้ช่วยหัวหน้าเขตและผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งซึ่งเทียบเท่าหัวหน้ากองขึ้นไปซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนกรุงเทพมหานคร

ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจกรุงเทพมหานครให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี และพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนกรุงเทพมหานคร โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาค่าสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามมาตรา ๑๔๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเมื่อคำสั่งนั้นมีใช้คำสั่งของอธิบดีกรมอัยการ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายเกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร เป็นผู้เสนอ

มาตรา ๖๘ บรรดาความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ถ้าพนักงานสอบสวนกรุงเทพมหานครเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะชำระได้ ถ้าผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ตัดมาตรา ๖๘ ตามร่างฯ เดิม ออกไปโดยยุบรวมไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ที่ได้ปรับปรุงใหม่แล้ว และได้เปลี่ยนเลขมาตราเป็น มาตรา ๗๗ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“มาตรา ๗๗ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่จับกุม ปรามปรามการกระทำความผิดดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๒) การกระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

บรรดาความผิดตามที่กำหนดไว้ใน (๑) และ (๒) ถ้าผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับ โทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายกำหนดภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

จากบทบัญญัติในมาตรา ๗๗ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าได้ให้อำนาจในการ จับกุมและเปรียบเทียบปรับแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบหมายไว้อย่างกว้างขวางพอสมควร เพราะบุคคลดังกล่าวนอกจากจะมีอำนาจจับกุมและ เปรียบเทียบปรับผู้ต้องหากระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีอำนาจจับกุม และเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหากระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้อีกด้วย ไม่ว่าจะ มี การกระทำความผิด ณ ที่ใดก็ตาม

ต่อมา ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้มีมติให้เพิ่มหลักการให้ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครและข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นในที่สาธารณะได้ด้วย โดยเพิ่มไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก แต่ เนื่องจากรัฐบาลได้เร่งรัดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุดภายใน วันที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ไม่อาจพิจารณา ได้ทัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ตั้ง “คณะทำงาน” ขึ้นดำเนินการต่อไป และได้เพิ่ม หลักการเรื่องอำนาจในการเข้าไปตรวจค้นในที่สาธารณะไว้ในร่างฯดังกล่าวโดยล่อความมาจาก มาตรา ๔๘<sup>๔</sup>แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ โดยได้นำหลักการดังกล่าวไปบัญญัติ

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒

มาตรา ๔๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเข้าไปใน อาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในเวลา

เพิ่มไว้ในมาตรา ๗๗ เดิม แทนที่จะเพิ่มหลักการดังกล่าวไว้เป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก และได้แก้ไขข้อความและจัดลำดับเขตมาตราเสียใหม่เป็นมาตรา ๗๘ ซึ่งมีข้อความดังนี้

“มาตรา ๗๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น หรือตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นรวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้ มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ”<sup>๑๐</sup>

ต่อจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปยังคณะรัฐมนตรี<sup>๑๑</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า มาตรา ๗๘ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ดังกล่าวข้างต้นทำให้มีความหมายแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมของกรุงเทพมหานครและร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ในวาระที่หนึ่ง

ใน พ.ศ.๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการฯได้พิจารณาเสร็จแล้ว ก็ได้นำเสนอที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาต่อไป แต่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเสียก่อนใน พ.ศ.๒๕๒๖ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป

๓. ต่อมา ใน พ.ศ.๒๕๒๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ

ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น

<sup>๑๐</sup>เรื่องเสร็จ ๔๓๙-๔๔๑/๒๕๒๕ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑๑</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ สร ๐๖๐๑/๑๕๗๑ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยในร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับใหม่) ดังกล่าว มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับอยู่ในมาตรา ๘๗<sup>๑๒</sup> ซึ่งเป็นมาตราที่มีข้อความในวรรคสองและวรรคสาม เกี่ยวกับอำนาจในการจับกุมและการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับคล้ายคลึงกับข้อความในมาตรา ๗๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรีใน พ.ศ.๒๕๒๔

ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) นั้น ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดทักท้วงเกี่ยวกับข้อความในมาตรา ๘๗<sup>๑๓</sup> ดังกล่าว คงมีแต่เพียงการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อยและจัดลำดับเลขมาตราเสียใหม่เป็นมาตรา ๘๕<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๒</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่วนมาก ที่ นร ๐๒๐๓/๖๘๑๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๘๗ ให้กรุงเทพมหานครมีพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคแรก ให้มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น รวมทั้งให้ มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หรือข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ รวมทั้งให้มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

๑๓๑

๑๓๑

<sup>๑๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๒)

<sup>๑๔</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๖๔ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๒๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๔ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการ

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) และเสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรี จึงมีมาตรา ๘๕ ดังกล่าว<sup>๙๔</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๗

๔. สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ซึ่งนายจารุรัตน์ จารุประกร เป็นผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ซึ่งร้อยตำรวจเอก เฉลิม อยู่บำรุง และนายถวิล ไพรสณฑ์ เป็นผู้เสนอและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ซึ่งนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นผู้เสนอโดยถือร่างฯของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... เสร็จแล้ว ได้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่วุฒิสภาได้แก้ไขร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในหลายมาตราจึงต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นเพื่อพิจารณาร่างฯดังกล่าว จนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาได้ผ่านการพิจารณาร่างฯดังกล่าว ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙<sup>๙๕</sup>ให้

กรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนักผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

๑๑๑

๑๑๑

<sup>๙๔</sup>เรื่องเสรีที่ ๒๙๒-๒๙๓/๒๕๒๗ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๙๕</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วใน พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๘๙ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

๑๑๑

๑๑๑

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๙๐<sup>๑๖</sup>ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ ดังกล่าวข้างต้นให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีอำนาจเข้าไปในอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร ฯลฯ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด มีอำนาจจับกุม มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ และมีอำนาจสอบสวนผู้กระทำความผิดได้ด้วย

๕. กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๒๗๕/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม

ที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๖</sup>ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วใน พ.ศ.๒๕๒๘

มาตรา ๙๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าวในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะหรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เงินค่าปรับตามมาตรา นี้ ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

๒๕๒๘ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับคดีขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีนายธำรง พัฒนรัฐ เป็นประธานฯ มีหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาร่างระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับคดีที่กรุงเทพมหานครได้ยกสร้างขึ้น ซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๙๐ ดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะกรรมการฯ มีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่ายดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงได้มีมติให้สำนักตำรวจเทศกิจ กรุงเทพมหานคร หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นของฝ่ายใดถูกต้อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

จากความเป็นมาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ฉบับต่าง ๆ ได้พยายามที่จะบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ มีอำนาจที่จะจับกุม สอบสวน และเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เอง แต่ก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องนี้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวหลายครั้ง จนกระทั่งได้กลายมาเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ซึ่งได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา ๙๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙<sup>๑๔</sup> (ซึ่งระบุว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง) นั้น ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ย่อมมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา<sup>๑๕</sup> อำนาจจับกุมบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ฯลฯ<sup>๑๖</sup> มี

<sup>๑๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๖)

<sup>๑๕</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๑๗ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญาได้

<sup>๑๖</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๗๘ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีต่อไปนี้

(๑) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๐

อำนาจค้นในที่โรฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นในบางกรณี<sup>๒๑</sup> กับมีอำนาจยึดสิ่งของและจับกุมบุคคลในที่ค้นนั้นได้ เมื่อมีหมายอีกต่างหากหรือในกรณีความผิดซึ่งหน้า<sup>๒๒</sup> แต่ในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้เอง เพราะผู้ซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘)<sup>๒๓</sup> นั้น ได้แก่ พนักงาน

(๒) เมื่อพบบุคคลนั้นกำลังพยายามกระทำความผิด หรือพบโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดโดยมีเครื่องมืออาวุธหรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(๓) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดมาแล้วและจะหลบหนี

(๔) เมื่อมีผู้ขอให้จับโดยแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดและแจ้งด้วยว่าได้ร้องทุกข์ไว้ตามระเบียบแล้ว

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จับด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายแต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายจับได้หรือจับได้ตามประมวลกฎหมายนี้

<sup>๒๑</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๙๒ ห้ามมิให้ค้นในที่โรฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น และในกรณีต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่โรฐาน

(๒) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่โรฐาน

(๓) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไป หรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่โรฐานนั้น

(๔) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าสิ่งของที่ได้มาโดยการกระทำผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายเสียก่อน

(๕) เมื่อที่โรฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับหรือจับตามมาตรา ๗๘

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเองไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้

<sup>๒๒</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๙๘ การค้นในที่โรฐานนั้น จะค้นได้แต่เฉพาะเพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นดังนี้

(๑) ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือยืนยันผู้ต้องหาหรือจำเลย

(๒) เจ้าพนักงานซึ่งทำการค้นมีอำนาจจับบุคคลหรือสิ่งของอื่นในที่ค้นนั้นได้ เมื่อมีหมายอีกต่างหาก หรือในกรณีความผิดซึ่งหน้า

<sup>๒๓</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๓๗ คดีอาญาเล็กน้อยได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา



สอบสวนนายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้

มาตรา ๙๐ ดังกล่าวได้บัญญัติต่อไปในวรรคสองว่า

“ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย”

การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังบัญญัติไว้ในวรรคสองให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือในบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีอำนาจร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการเข้าไปค้นในที่รโหฐานได้กว้างขวางกว่าอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๒๔</sup>

(๒) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือความผิดต่อกฎหมายแผนกภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(๓) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูง ไม่เกินสองพันบาท ซึ่งเกิดในจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

มาตรา ๓๔ ความผิดตามอนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) แห่งมาตราก่อนถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(๑) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสิบห้าวันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลากำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

(๒) ในคดีมีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบให้เจ้าหน้าที่กะจำนวนตามที่เห็นควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน

<sup>๒๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๑)

นอกจากนี้ มาตรา ๙๐ วรรคสองยังบัญญัติต่อไปว่า “และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจ สอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงาน ในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย” วิธีการปฏิบัติและการใช้ ถ้อยคำในวรรคสองนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจในการยึดหรืออายัดและอำนาจในการ จับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคนี้ จะต้องเป็นการใช้อำนาจในระหว่างการเข้าไปในอาคาร เท่านั้น ไม่อาจจะตีความได้ว่า วรรคสองแยกบัญญัติอำนาจในการยึดหรืออายัดและอำนาจในการ จับกุม ออกเป็นอิสระต่างหากจากอำนาจในการเข้าไปในอาคาร เพราะข้อความดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะบัญญัติไว้ในวรรคเดียวกันกับข้อความในตอนต้นที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไป ในอาคาร ฯลฯ ได้แล้ว ยังมีข้อความเชื่อมโยงกันอีกด้วยโดยมีคำว่า “และเพื่อการนี้” นอกจากนี้ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จำเป็นต้องบัญญัติอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดไว้ในวรรค สองด้วยเช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นการทั่วไปได้ อยู่แล้วตามวรรคหนึ่ง ในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ก็เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการ ตรวจค้นในอาคาร ฯลฯ ได้เป็นพิเศษ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องมีหมายจับหรือเป็นกรณีความผิดซึ่ง หน้าตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๙๘ (๒))<sup>๒๔</sup>

ส่วนความในวรรคสามของมาตรา ๙๐<sup>๒๕</sup> นั้นระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ในกรณีที่มีการ จับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง” จึงต้องหมายความว่า ตามวรรคสามนี้ ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ฯลฯ ผู้อำนวยการเขตจะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดได้เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการเข้าไปตรวจค้นในอาคาร หรือในบริเวณที่ตั้งอาคาร ฯลฯ ตามวรรคสองเท่านั้น

ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความมุ่งหมายที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครมีอำนาจสืบสวน จับกุม และเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้อย่าง กว้างขวางสักเพียงใดก็ตาม แต่ในเมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ไม่มีถ้อยคำใด ๆ แสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวไว้ใน บทบัญญัติมาตรา ๙๐ แต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับระบุไว้ในมาตรา ๙๐ วรรคสาม อย่าง เฉพาะเจาะจงเช่นนี้ ประกอบกับมาตรา ๙๐ ที่เป็นปัญหานี้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้เป็นพิเศษ เป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนโดยตรง จึงน่าจะต้องตีความโดยเคร่งครัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ อาจจะตีความฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของกรุงเทพมหานคร ได้

<sup>๒๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒๒)

<sup>๒๕</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๗)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับคดีฝ่ายแรกน่าจะถูกต้องแล้ว กล่าวคือ ตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการเข้าไปในอาคารตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง เท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติในมาตรา ๙๐ วรรคสาม<sup>๒๗</sup> แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมก่อให้เกิดผลที่ประหลาด กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ หรือผู้อำนวยการเขตจะมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙<sup>๒๘</sup> ก็ตาม แต่กลับมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมในระหว่างการเข้าไปตรวจค้นในอาคาร ฯลฯ เท่านั้น ไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกุ่มนอกอาคาร เช่น หาบเร่-แผงลอย หรือผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร จึงน่าจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจน ทำนองเดียวกับมาตรา ๗๑<sup>๒๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ และมาตรา ๗๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ในวาระหนึ่ง ใน พ.ศ. ๒๕๒๔<sup>๓๐</sup>

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๔

<sup>๒๗</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๗)

<sup>๒๘</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๖)

<sup>๒๙</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

<sup>๓๐</sup>โปรดดูหน้า ๖ และ ๗ ของบันทึกนี้



## กฎกระทรวง

กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร  
โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๕๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๒ ความผิดอาญาตามกฎหมายดังต่อไปนี้ ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองสอบสวนได้

- (๑) กฎหมายว่าด้วยกองอาสารักษาดินแดน
- (๒) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (๓) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร
- (๔) กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร
- (๕) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๖) กฎหมายว่าด้วยการพนัน
- (๗) กฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
- (๘) กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข
- (๙) กฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน
- (๑๐) กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

- (๑๑) กฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (๑๒) กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (๑๓) กฎหมายว่าด้วยยศและเครื่องแบบผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่กองอาสารักษาดินแดน
- (๑๔) กฎหมายว่าด้วยโรงรับจำนำ
- (๑๕) กฎหมายว่าด้วยโรงแรม
- (๑๖) กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (๑๗) กฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ
- (๑๘) กฎหมายว่าด้วยสุสานและฌาปนสถาน

(๑๙) กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เว้นแต่ความผิดที่มีโทษตามมาตรา ๗๒ มาตรา ๗๒ ทวิ มาตรา ๗๓ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้สอบสวน

ข้อ ๓ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายในข้อ ๒ เป็นการกระทำความผิดเดียวที่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย ถ้าความผิดอาญาตามกฎหมายในข้อ ๒ เป็นความผิดที่มีโทษหนักที่สุด ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายอื่นนั้นด้วย

ข้อ ๔ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอผู้ปฏิบัติหน้าที่ ณ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือที่ว่าการอำเภอ เป็นพนักงานสอบสวนสำหรับกิ่งอำเภอหรืออำเภอนั้น

ให้ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอหรือนายอำเภอ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๑๔๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย จะเข้ามาเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามมาตรา ๑๔๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีใดคดีหนึ่งที่อยู่ในท้องที่กิ่งอำเภอหรืออำเภอที่อยู่ในจังหวัดนั้นก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขอให้อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในสังกัดกรมการปกครองไปร่วมสอบสวนในคดีใดคดีหนึ่งที่อยู่ในท้องที่กิ่งอำเภอ อำเภอ หรือจังหวัดก็ได้

ข้อ ๕ ในกรณีจำเป็นหรือมีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดได้อาจประสานขอให้ผู้บังคับการตำรวจจังหวัดแต่งตั้งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจซึ่งมีอำนาจสอบสวนในจังหวัดนั้นเข้าทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองในท้องที่กิ่งอำเภอ อำเภอหรือจังหวัดก็ได้

ข้อ ๖ ในการสอบสวนโดยปกติให้ใช้ที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ว่าการอำเภอ หรือศาลากลางจังหวัดที่อยู่ในเขตท้องที่กิ่งอำเภอ อำเภอ หรือจังหวัดนั้น แล้วแต่กรณี เป็นสถานที่ทำการสอบสวน เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกจะไปทำการสอบสวนที่ใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ให้บันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

ข้อ ๗ ในกรณีจำเป็นจะต้องควบคุมผู้ต้องหาไว้ในระหว่างสอบสวน ให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองควบคุมผู้ต้องหาไว้ ณ ที่ทำการของพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง

ข้อ ๘ การส่งคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปล่อยชั่วคราวของสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๙ ในคดีที่มีผู้ร่วมกระทำความผิดหลายคนและเป็นคดีที่พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง ได้พยายามสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐานอย่างเต็มความสามารถแล้ว แต่ไม่อาจหาพยานหลักฐาน ในคดีนั้นได้ หรือพยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือบางส่วนได้ พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองอาจพิจารณากันผู้ต้องหาซึ่งไม่ใช่ตัวการสำคัญไว้เป็นพยาน ทั้งนี้ การพิจารณาดังกล่าวให้คำนึงถึงความน่าเชื่อถือของพยานและประโยชน์แห่งคดีด้วย

ในการกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำความเข้าใจ โดยระบุเหตุผลและความจำเป็นเพื่อขออนุญาตเสนอต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนและผู้ว่าราชการจังหวัด ตามลำดับ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นควรอนุญาต ให้ทำหนังสือเพื่อขอความเห็นจากพนักงาน อัยการก่อนที่จะพิจารณาอนุญาต และเมื่อพนักงานอัยการให้ความเห็นแล้ว ให้พนักงานสอบสวน ฝ่ายปกครองถือปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการให้ความเห็นว่าควรอนุญาต ให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองกัน ผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน และให้สรุปสำนวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น

ข้อ ๑๐ เมื่อพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้เสนอสำนวน การสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานสอบสวนโดยมิชักช้า และให้หัวหน้าพนักงาน สอบสวนเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๑๔๐ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ข้อ ๑๑ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ขอดการสอบสวนหรือทำความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวนตามมาตรา ๑๔๐ (๑) แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี และได้สืบสวนสอบสวนติดต่อกัน มาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนนับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ขอดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้

(๒) ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสามปี และได้สืบสวนสอบสวนติดต่อกัน มาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนนับตั้งแต่วันที่รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ทำความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตาม (๑) หรือ (๒) ส่งสำนวนพร้อมด้วยบันทึกเหตุ ที่งดการสอบสวนหรือความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน แล้วแต่กรณี ไปยังพนักงานอัยการ

ข้อ ๑๒ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง รองอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง และผู้อำนวยการส่วนและหัวหน้ากลุ่มงานในสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ หรือแนะนำเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปตามกฎหมาย

ในระดับจังหวัด ให้ผู้บังคับบัญชาฝ่ายปกครองตั้งแต่ปลัดจังหวัดขึ้นไป มีอำนาจควบคุม ตรวจสอบ หรือแนะนำเพื่อให้การสอบสวนเป็นไปตามกฎหมาย

ข้อ ๑๓ คดีอาญาใดที่ได้ดำเนินการสอบสวนไปก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการสอบสวนคดีอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

ชวรัตน์ ชาญวีรกูล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อวางระเบียบการงานตามหน้าที่ให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยเรียบร้อย ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่และปลัดอำเภอมีอำนาจสอบสวนความผิดอาญาในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทยในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรม และให้การบังคับใช้กฎหมายตามภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร รวมทั้งทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นายคณัย เหลืองแก่นคูณ

นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต สมัยที่ 59

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

นิติกรชำนาญการ สำนักงานกฎหมายและคดี

สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร