

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

### บทคัดย่อ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา แต่ในทางปฏิบัติแล้วความผิดอาญาส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจะยังคงมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา โดยในส่วนของคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น 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 อันได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 เป็นความผิดอาญาอีกประเภทหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความผิดของผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้มีความรับผิดชอบในทางอาญา แต่ความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นดังกล่าวเป็นความผิดอาญาที่มีระวางโทษจำคุกกระชั้นและมีระวางโทษปรับเพียงเล็กน้อยเท่านั้น 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 จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้

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

จากที่กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถจะดำเนินการในทางคดีให้ครบถ้วนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้เช่นเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง จึงทำให้การดำเนินคดีไม่สอดคล้องหลักสำคัญในเรื่องของการลงโทษทางอาญาเกี่ยวกับภาษี เพราะการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิดในคดีภาษีต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วเพื่อผู้ประกอบการจะได้สามารถชำระค่าภาษีให้แล้วเสร็จได้ ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น ดังนี้

### 1) การพัฒนาอำนาจการดำเนินคดีในทางกระบวนการยุติธรรม

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

(2) การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสอบสวนคดีภาษีท้องถิ่น ซึ่งการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเสียภาษี การบันทึกถ้อยคำ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพยานหลักฐานที่ใช้ในการประเมินภาษีโดยตรงอยู่แล้ว และพยานหลักฐานดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็เป็นพยานหลักฐานชนิดเดียวกันกับพยานหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินคดี การสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นควบคู่ไปกับการประเมินภาษี 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.