

### บทที่ 3

#### การบังคับการตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

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

- 1) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน 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 โดยกฎหมายภาษีท้องถิ่นแต่ละฉบับเพียงแค่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นทำการตรวจค้น เพื่อสอบถามบุคคลใดๆ หรือตรวจสอบค้นบัญชี หรือเอกสาร หรือยึด อาศัยบัญชี หรือเอกสาร<sup>3</sup> เท่านั้น ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมการใช้อำนาจสืบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขตให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีช่องว่างที่ส่งผลต่อการดำเนินคดีอาญาได้

การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นความผิดเล็กน้อยซึ่งเป็นความผิดหลุโทษหรือความผิดที่ไม่สูงกว่าความผิดหลุโทษ

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

จึงมีขั้นตอนในการปฏิบัติไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนความผิดเกี่ยวกับคดีอาญาหรือคดีแพ่ง การดำเนินการมักจะมุ่งในด้านการว่ากล่าวตักเตือน และปรามผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนก่อน เมื่อผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามจึงดำเนินการจับกุม 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 จะมีอำนาจจับกุมและดำเนินคดีผู้กระทำความผิดดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

1) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามมาตรา 2 (16) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น จึงมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายเหมือนเจ้าพนักงานตำรวจ แต่ผู้กระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะจับกุมได้นั้น ต้องเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการนำช้างมาหารายได้ในเขตกรุงเทพมหานคร 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 สำนักงานเขตควรพิจารณามอบผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตที่สั่งงานเทศกิจและหัวหน้างานเทศกิจ 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 และพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำความผิดมาแล้ว เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครได้ช่วยเหลือ ถูกฆ่า ถูกทำร้ายร่างกายสาหัส

หรือถูกทำร้ายร่างกาย ผู้กระทำนั้นก็จะได้รับโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 (3) มาตรา 297 หรือมาตรา 295 ฐานฆ่า หรือทำร้ายร่างกายสาหัส หรือทำร้ายร่างกายผู้ซึ่งช่วยเหลือเจ้าพนักงานในกรณีที่เจ้าพนักงานนั้น 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) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้

(4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117

2) จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 79 ซึ่งเป็นการจับตามความผิดประมวลกฎหมายอาญาที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ไม่ได้เห็นกำลังกระทำความผิด แต่ก็ถือว่าเป็นความผิดซึ่งหน้าในกรณีดังนี้

(1) เมื่อบุคคลหนึ่งถูกไล่จับดังผู้กระทำ โดยมีเสียงร้องเอะอะ

(2) เมื่อพบบุคคลหนึ่งแทบจะตันที่ตันใด หลังจากการกระทำผิด ในถิ่นแถวใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุ นั้น และมีสิ่งของที่ได้อาจจากการกระทำผิด หรือมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสันนิษฐานได้ว่า ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีร่องรอยพิรุณเห็นประจักษ์ที่เสื้อผ้าหรือเนื้อตัวของผู้นั้น

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

3) จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 65 มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้าบุคคลที่ถูกจับตามหมายหลบหนี หรือมีผู้ช่วยให้หนีไปได้ เจ้าพนักงานผู้จับมีอำนาจติดตามจับกุมผู้นั้น โดยไม่ต้องมีหมายอีก” โดยเหตุที่หมายจับนั้นใช้ได้จนกว่าจะจับได้<sup>7</sup> ดังนั้น เมื่อจับตัวผู้กระทำความผิดตามหมายจับได้แล้ว หมายจับนั้นก็จะเป็นอันใช้ไม่ได้อีก เมื่อมีการหลบหนีภายหลังที่จับได้แล้ว การจะย้อนกลับไปขอหมายจับใหม่คงจะไม่ทันการกฎหมาย จึงให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้จับนั้นสามารถจับได้ทันที แม้จะไม่มีหมายจับก็ตาม

4) จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 117 มาตรา 117 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

1) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา เพราะเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร มีอำนาจจับกุมบุคคล ซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้าตามมาตรา 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 แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวให้กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ดำเนิน  
กิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องต่างๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อย  
ของประชาชน ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่  
ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ  
จังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและ  
พระราชบัญญัตินี้กล่าว 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 จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดมากมาย หลายฐานความผิดด้วยกัน อันเป็นความผิดตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับการควบคุมดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรมอัยการได้เคยมีความเห็นไว้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 ไม่ได้เป็นพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ไม่ใช่เป็นกฎหมายพิเศษที่ยกเว้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป โดยให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ที่บัญญัติให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจในการสอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ไม่ได้จำกัดว่า ให้มีอำนาจสอบสวนในความผิดใดบ้าง จึงครอบคลุมความผิดทุกชนิด ที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 89 ซึ่งมี 27 ประการ และยังเพิ่มเติมด้วย อำนาจหน้าที่ทุกอย่างของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ระบุ เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หน้าที่ที่รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมายตามมาตรา 89 (27) อีกด้วย ซึ่งมากและครอบคลุมความผิดทุกอย่าง จนไม่อาจ เรียกว่าเป็นกฎหมายพิเศษได้ ทั้งยังมีได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวน ไม่กำหนดตัวผู้ส่งสำนวนให้อัยการ และผู้ทำความเห็นแย้งไว้

นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะไม่เป็นกฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีบทบัญญัติขัดแย้งกับ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 18 วรรคสองอีกด้วย ที่บัญญัติให้ข้าราชการ ดำรวจคดีตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้น มีอำนาจสอบสวนในจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

โดยเหตุที่มีปัญหากฎหมายขัดแย้ง และซ้ำซ้อนกันดังกล่าวนี้ และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังมีได้วินิจฉัย สั่งการ กำหนดเป็นนโยบายให้แน่ชัด และยังมีได้มีข้อบังคับของ กระทรวงมหาดไทย 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 โดยคณะกรรมการ กฤษฎีกา<sup>10</sup> (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นตามนัย มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย เมื่อมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติให้จัดตั้งคณะกรรมการ เปรียบเทียบคดีเป็นผู้พิจารณาดำเนินการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้เพียงฝ่ายเดียว จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดีไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดำเนินการเปรียบเทียบคดี ความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้

ดังนั้น บรรดาคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่เกิดขึ้นใน กรุงเทพมหานคร ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์ และส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลท้องที่ดำเนินคดีตามอำนาจต่อไป<sup>11</sup>

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 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.

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

การจับกุมผู้กระทำความผิดในที่สาธารณะ (มิใช่ในอากร) 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 เสี่ยงธุรกิจ 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 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังมีได้วินิจฉัยสั่งการที่แน่ชัด

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

และยังมิได้มีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวปฏิบัติในการสอบสวนของข้าราชการกรุงเทพมหานคร 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 ให้ถือว่า การเสียภาษีเป็นหน้าที่ของประชาชนตามกฎหมายนั้น 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 และ นักวิชาการจัดเก็บรายได้ 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 ง (2551). *ประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร*. หน้า 16-17.

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

และดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นแล้วว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยตรงให้เป็น “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) ผู้อำนวยการสำนักการคลัง
- (3) รองผู้อำนวยการสำนักการคลัง
- (4) ผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักการคลัง
- (5) ผู้อำนวยการกองการเงิน สำนักการคลัง
- (6) หัวหน้าฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักการคลัง
- (7) นักวิชาการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักการคลัง
- (8) เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ฝ่ายรับเงิน กองการเงิน สำนักการคลัง
- (9) นิติกร กองรายได้ สำนักการคลัง
- (10) นิติกร ฝ่ายกฎหมาย 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 งบประมาณ, 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) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้ผู้รับประเมินแสดงรายการเพิ่มเติมละเอียดยิ่งขึ้น<sup>23</sup>

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

(4) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจตราทรัพย์สินได้ด้วยตนเองต่อหน้าผู้รับประเมิน ผู้เช่าหรือผู้ครอบครอง หรือผู้แทน ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก และเมื่อผู้รับประเมิน ผู้เช่า หรือผู้ครอบครอง ได้รับคำขอร้องแล้วก็ต้องให้ความสะดวกตามสมควรแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตรานั้น ในการนี้ผู้รับประเมินผู้เช่า หรือผู้ครอบครอง จะต้องได้รับแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบไม่ต่ำกว่าสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนตรวจ<sup>25</sup>

3) บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มีบทบัญญัติที่กำหนดกระบวนโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 46 ถึงมาตรา 48 การกระทำผิดต่อบทบัญญัตินี้เป็นการกระทำต่อรัฐ ซึ่งรัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง และบทบัญญัตินี้กล่าวไว้ไม่อาจยอมความกันได้ 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.

เจตนารมณ์ของกฎหมายมีความมุ่งหมายเน้นมาตรการทางแพ่งมากกว่าการดำเนินคดีในทางอาญา ซึ่งความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน อยู่ในภาค 4 บทกำหนดโทษ ซึ่งได้บัญญัติการกระทำที่เป็นความผิดอาญาไว้ 3 ฐาน ดังนี้

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

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

(3) ความผิดฐานฝ่าฝืนตามบทมาตราเหล่านี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>28</sup>

1. โดยรู้อยู่แล้วหรือจงใจยื่นข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือตอบคำถามด้วยคำอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อการหลีกเลี่ยงหรือจัดหาทางให้ผู้อื่นหลีกเลี่ยงการคำนวณค่ารายปีแห่งทรัพย์สินของตนตามที่ควรก็ดี

2. โดยความเท็จ โดยเจตนาละเลย โดยฉ้อโกง โดยอุบาย โดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดทั้งสิ้นที่จะหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการคำนวณค่ารายปีแห่งทรัพย์สินของตนตามที่ควรก็ดี

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 ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน<sup>30</sup>

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

(1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตาม 90 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

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

(3) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีอำนาจในการสืบสวนจำกัดเพียงการมีหนังสือสอบถามข้อเท็จจริง 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 งามแล่มเดิม, หน้า 28.

2. กรณีโรงเรือนรายเก่า ผู้รับประเมินไม่ยื่นแบบ ภ.ร.ด. 2 ภายในกำหนดเวลาตามหนังสือเตือน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการนำเรื่องเสนอผู้อำนวยการเขตเพื่อทำหนังสือร้องทุกข์<sup>33</sup> ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาแก่ผู้รับการประเมิน

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

(5) การเปรียบเทียบคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินในทางปฏิบัติแล้ว พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้ทำการสอบสวนและทำการเปรียบเทียบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 37

(6) ในคดีที่ไม่อาจเปรียบเทียบได้พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน พร้อมทำความเห็นส่งพนักงานอัยการพิจารณาต่อไป

### 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 โดยเจ้าพนักงานประเมินจะทำการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่จากราคาปานกลางแล้วจึงแจ้งการประเมินไปยังผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่เพื่อนำเงินไปชำระต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ 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 หรือส่งบัญชี หรือเอกสารมาตรวจสอบ

2. สั่งให้เจ้าของที่ดินหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง ปฏิบัติการเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการเร่งรัดภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระ

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 เป็นอรรถกถาหมายหนึ่งที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้เบามาก 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) ความผิดฐานผู้ใดจงใจไม่มาหรือไม่ยอมชี้เขตหรือไม่ยอมแจ้งจำนวนเนื้อที่ดินต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>43</sup>

(3) ความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามมาตรา 28 มาตรา 40 หรือมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>44</sup>

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

#### 4) การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

พระราชบัญญัติภาษีภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติเรื่องการเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา 57 กล่าวคือ

“ความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ ถ้านายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่นายอำเภอหรือนายกเทศมนตรีกำหนดภายในสามสิบวัน คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป”

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายอำเภอหรือเจ้าพนักงานสำรวจ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ในเขตกรุงเทพมหานครได้<sup>46</sup> ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ “หัวหน้าเขต”<sup>47</sup> ปัจจุบันคือตำแหน่งผู้อำนวยการเขต เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับในกรณีที่เห็นว่าการผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกได้ แม้อัตราโทษตามที่กฎหมายกำหนดจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึงหกเดือน 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 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516, ข้อ 9.

ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บและเร่งรัดรักษาภาษีบำรุงท้องที่ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 296/2539 ลงวันที่ 23 มกราคม 2539<sup>48</sup> เพื่อให้สำนักงานเขตต่างๆ มีวิธีปฏิบัติที่รัดกุมและเป็นแบบฉบับเดียวกัน แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าวิธีปฏิบัติดังกล่าว ไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบและการร้องทุกข์ไว้ ทำให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ขาดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งการที่ไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ดังกล่าว แม้จะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่มากที่สุดเพียงใด 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> โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้ 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 ซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ 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 หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงเพื่อหลีกเลียงหรือ พยายามหลีกเลียงการเสียภาษีป้าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึง ห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>54</sup>

(2) ความผิดฐานจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท<sup>55</sup>

(3) ความผิดฐานป้ายติดตั้งบนอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่น และมีพื้นที่เกินสอง ตารางเมตรโดยไม่มีชื่อและที่อยู่ของเจ้าของป้ายเป็นตัวอักษรไทยที่ชัดเจนที่มุมขวาด้านล่างของป้าย และให้ข้อความดังกล่าวได้รับยกเว้นภาษีป้าย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องระวาง โทษปรับวันละหนึ่งร้อยบาทเรียงรายวันตลอดระยะเวลาที่กระทำความผิด<sup>56</sup>

(4) ความผิดฐานไม่แจ้งการรับโอนป้ายหรือไม่แสดงการเสียภาษีป้าย ต้องระวางโทษ ปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท<sup>57</sup>

(5) ความผิดฐานขัดขวางการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อเข้าไปในสถานที่ ประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย หรือบริเวณที่ ต่อเนื่องกับสถานที่ดังกล่าวหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีป้ายในในระหว่างพระอาทิตย์ ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติการ ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ 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) ความรับผิดชอบกับนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น<sup>59</sup>

#### 4) การระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีป้าย

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติเรื่องการเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา 38 กล่าวคือ

“ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายเห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบสถานเดียวได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบ

(2) ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นยกเว้นเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายของแต่ละเขต เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบ

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

ในส่วนอำนาจการสอบสวนนั้น 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 หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาที่ตาม แต่โดยที่การสอบสวนมีอำนาจจำกัดอยู่เพียงการสอบสวนคดีความผิดที่ได้กระทำภายในอาคาร และการขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้

ทั้งนี้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร การสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมาย ภาษีโรงเรือน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้ายนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน<sup>65</sup> ซึ่งผู้เขียน มีความเห็นว่า การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองซึ่งมิใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ภาษีท้องถิ่นโดยตรง แต่มีอำนาจทำการสอบสวนนั้น คงไม่มีความแตกต่างจากการให้พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจทำการสอบสวนเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองแต่งตั้งจากเจ้าพนักงานปกครองหรือปลัดอำเภอ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ภาษีท้องถิ่นโดยตรงแต่ให้ทำหน้าที่สอบสวนคดีความผิด ก็อาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการรวบรวม พยานหลักฐานและการสอบสวนดำเนินคดีได้เช่นกัน

สำหรับการเปรียบเทียบระดับคดีนั้น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยเป็นการแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนด ค่าปรับในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก<sup>66</sup> ได้ทุกฐานความผิด และนอกจากนี้ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน<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 เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจในการเข้าไปในอาคารอันเป็นที่รื้อถอน เพียงเพราะมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบเหตุในการค้นและการจับโดยองค์กรที่เป็นกลางก่อนตามหลักนิติรัฐ การที่กฎหมายยอมให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้ดุลพินิจเช่นนี้อาจเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว เพื่อให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนให้น้อยที่สุด และเพื่อให้มาตรการดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

#### 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 แต่ก่อนเข้าไปในอาคารก็มิได้มีหมายค้นแต่อย่างใด ซึ่งหากพบการกระทำความผิดแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก็สามารถจับผู้กระทำความผิดได้

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

ในเรื่องการจับนี้ ตามมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง กับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น จึงควรใช้วิธีปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้มีการขอออหมายจับต่อศาล 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 แล้วส่งให้ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพร้อมด้วยผู้จับ 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 เพราะเป็นการกลั่นกรองและควบคุมโดยศาล 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.

ครอบครองที่รโหฐานดังกล่าว ต้องยอมรับในการตัดสินใจของศาล และยินยอมที่จะให้เจ้าพนักงานดำเนินการตามหมายค้น<sup>72</sup>

การควบคุมการตรวจค้นขณะที่ทำการตรวจค้นภายในที่รโหฐานนั้น เจ้าพนักงานสามารถกระทำได้ภายใต้กรอบของการค้นเพื่อหาตัวบุคคล หรือสิ่งของที่ระบุไว้ในหมายค้นว่าต้องการหาอะไรเท่านั้น<sup>73</sup> แต่ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้สามารถค้นหาสิ่งของไม่จำกัดสิ่งได้ กล่าวคือ เจ้าพนักงานผู้ที่ได้รับอนุญาตจากศาล สามารถที่จะค้นหาสิ่งของใดๆ ได้โดยสิ่งของเหล่านั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐาน เพื่อเป็นประโยชน์ หรือพิสูจน์ความผิดของจำเลย หรือผู้ต้องหาได้<sup>74</sup>

ข้อยกเว้นอีกประการหนึ่ง ที่กฎหมายอนุญาตให้เจ้าพนักงานสามารถหาสิ่งของที่ไม่ได้ระบุไว้ในหมายค้นในกรณีที่เจ้าพนักงานได้เข้าค้นในที่รโหฐานเพื่อหาสิ่งของหรือตัวบุคคลเมื่อพบสิ่งที่ต้องการตามที่ระบุไว้ในหมายค้นดังกล่าวแล้ว เจ้าพนักงานจะสามารถดำเนินการค้นหาสิ่งของอื่นอีกได้ ก็ต่อเมื่อมีหมายอาญาอีกต่างหาก หรือ เมื่อพบการกระทำผิดซึ่งหน้า<sup>75</sup>

การควบคุมภายหลังการค้นของเจ้าพนักงานนั้น เป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลหลังจากเจ้าพนักงานได้ทำการล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าวไปแล้ว กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานเข้าไปค้น และยึดสิ่งของหรือจับตัวบุคคล โดยเป็นการที่ดำเนินการตรวจค้นในที่รโหฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมายแล้ว สิ่งของหรือพยานหลักฐานที่ได้มาจากการค้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ไม่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้<sup>76</sup>

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

<sup>72</sup> จงรักษ์ จุฑานนท์. (2524). *การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการถูกจับและตรวจค้นที่มีขอบธรรม*. 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> และได้ให้ความเห็นในส่วนของการใช้อำนาจคันตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการและให้อำนาจในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้าและการเสพยาเสพติดให้ได้ผลโดยเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับยาเสพติดเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดอันอาจถูกเคลื่อนย้ายหรือทำลายได้โดยง่าย การที่มาตรา 14 (1) และ (2) บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานเข้าค้นในที่รโหฐานได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น ย่อมถือได้ว่าเป็นกรณีพิเศษสำหรับความผิดประเภทนี้ และเจ้าพนักงานที่จะมีอำนาจเช่นนี้ก็มิใช่เจ้าพนักงานทั่วไป แต่จะต้องมีการแต่งตั้งเป็นพิเศษโดยมีการกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้รับการแต่งตั้งแล้ว จึงเห็นว่ามาตรา 14 (1) และ (2) ได้บัญญัติเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นของศาล เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 238 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

สำหรับการใช้อำนาจคันของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นได้<sup>78</sup> และในส่วนวิธีปฏิบัติในเรื่องการค้นได้กำหนดไว้ในระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขต เป็นผู้ที่มีอำนาจออกหมายค้น<sup>79</sup> ซึ่งยังมิได้มีการแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่โดยที่การค้นในปัจจุบันจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งในกรณีที่ค้นโดยมีหมาย เจ้าพนักงานผู้มีชื่อในหมายค้นหรือผู้รักษากรุณซึ่งต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสามหรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเท่านั้นมีอำนาจเป็นหัวหน้าไปจัดการให้เป็นไปตามหมายนั้น<sup>80</sup> แต่ในระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการดำเนินคดี พ.ศ. 2528 ที่กรุงเทพมหานครบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญานั้น มิได้กำหนดถึงวิธีการการตรวจค้นหรือคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่

<sup>77</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก (2541). บันทึก เรื่อง อำนาจคันในที่รโหฐาน โดยไม่ต้องมีหมายค้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและอำนาจคัน โดยไม่มีหมายค้นในเคหสถาน 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 คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจจะบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 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) ผลต่อตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครผู้ใช้อำนาจ

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

#### 2) ผลต่อบุคคลผู้ถูกดำเนินคดี

หากเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายบุคคล ผู้ถูกดำเนินคดีสามารถกระทำการโต้ตอบการจับและค้น โดยการอ้างป้องกันตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68 ได้<sup>86</sup> แต่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของความเหมาะสมด้วย แม้จะต่อสู้ขัดขวางการจับกุมของเจ้าพนักงานก็ไม่ได้มีความผิดฐานต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานตาม 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 แม้ผู้ถูกจับจะหลบหนีจากการควบคุมตัวก็ไม่มีผลฐานหลบหนีที่ คุมขังแต่อย่างใด<sup>89</sup> อย่างไรก็ตามแม้การจับจะกระทำลงไปโดยไม่ชอบก็ไม่มีผลกระทบต่อ การสอบสวนและการฟ้องคดี<sup>90</sup> หากแต่พยานหลักฐานที่ได้มาจากการค้นอันสืบเนื่องมาจากการจับ โดยไม่ชอบจะ “รับฟัง” ไม่ได้ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวขาด พยานหลักฐานที่สำคัญบางอย่างอันส่งผลต่อการวินิจฉัยของศาล 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.” *จุลพาห*, 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 ของพระราชบัญญัตินี้กล่าว โดยมีอำนาจดังนี้<sup>96</sup>

1) การค้น การค้นของพนักงานศุลกากรเป็นอำนาจที่กฎหมายศุลกากรให้ไว้โดยเฉพาะจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีอำนาจค้นได้โดยไม่ต้องมีหมายค้น

#### (1) การค้นหีบห่อ

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

#### (2) การค้นเรือ

1. พนักงานศุลกากรอาจขึ้นไปบนเรือลำใดๆ ก็ได้ภายในพระราชอาณาเขต และอาจอยู่ในเรือนั้นได้ตลอดเวลาที่ทำการ 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 หรือโรงเก็บสินค้า หรือ ที่ขนของขึ้น หรือทำเนียบท่าเรือ หรือทางน้ำ หรือทาง ผ่านพรมแดน หรือทางรถไฟ ผู้ใดไม่ยอม หรือขัดขวางหรือพยายามจะขัดขวางต่อการตรวจ ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ห้าพันบาท<sup>99</sup>

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

### (3) การค้นบุคคล

พนักงานศุลกากรอาจตรวจค้นบุคคลใดๆ ในเรือกำปั่นลำใดๆ ในเขตท่า หรือบุคคลที่ ขึ้นจากเรือกำปั่นใดๆ ก็ได้ แต่ต้องมีเหตุอันพนักงานนั้นควร สงสัยว่าบุคคลนั้นๆ มีหรือพาไปกับ ตนซึ่งของอันยังมีได้เสียภาษีหรือของต้องจำกัดหรือ ของต้องห้ามจึงให้ตรวจค้นได้ อนึ่ง ก่อนที่จะ ตรวจค้นบุคคลผู้ใด ผู้นั้นอาจร้องขอให้นำตนอย่างรวดเร็วตามควรแก่เหตุไปยังพนักงานศุลกากรผู้ใหญ่ มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าสารวัตร หรือนายด่าน หรือไปยังอำเภอที่ใกล้ที่สุด หรือผู้บังคับการสถานี ตำรวจหรือถ้าเป็นผู้อยู่ได้อำนาจศาลกงสุลต่างประเทศ 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

ถ้าพนักงานสุลการพบผู้ใดกำลังกระทำความผิด หรือพยายามจะกระทำความผิด หรือใช้ หรือช่วย หรือยุยงให้ผู้อื่นกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจับผู้นั้นได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ และนำส่งยังสถานีตำรวจพร้อมด้วยของกลางที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยายามจะกระทำความผิด เพื่อจัดการตามกฎหมาย และถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดพระราชบัญญัตินี้ หรือมีสิ่งของไปกับตัวอันเป็นของที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมาแล้ว หรืออาจได้กระทำความผิดขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจับผู้นั้นส่งไปจัดการโดยทำนองเดียวกัน แต่ถ้าบุคคลที่ถูกจับนั้นอยู่ได้อำนาจศาลกงสุลต่างประเทศ ให้ส่งตัวไปยังกงสุลของผู้นั้นโดยไม่เนิ่นช้า<sup>102</sup>

## 3) การไล่ล่า (Hot Pursuit)

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

(2) เรือทุกลำเมื่อมาถึงเขตท่าต้องหยุดลอยลำ ณ ตำแหน่งที่กำหนดไว้ และต้องให้ความสะดวกทุกอย่างแก่พนักงานสุลการในการที่จะเข้าไปและขึ้นบนเรือ ถ้าพนักงานสุลการสั่งให้เรือนั้นทอดสมอก็ต้องกระทำตาม นายเรือต้องตอบคำถามใดๆ ของพนักงานอันเกี่ยวแก่เรือ คนประจำเรือ คนโดยสาร การเดินทาง และลักษณะของสินค้าในเรือ ให้นายเรือรายงานถึงอาวุธปืน กระสุนปืน ดินปืน หรือวัตถุระเบิดอันมีอยู่ในเรือ และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่ง นายเรือต้องส่งมอบอาวุธปืนและกระสุนปืนทั้งหมดให้อยู่ในความรักษาของพนักงานกำกับด่านตรวจ และให้ส่งวัตถุระเบิดทั้งหมดไปในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อการนี้ นายเรือต้องปฏิบัติตามคำสั่งอันควรของพนักงานสุลการทุกประการ ให้วางพนักงานสุลการลงประจำเรือ เพื่อกำกับไปจนถึงที่จอดในท่าอันจะได้กำหนดไว้สำหรับเรือลำนั้น ให้ประพุดต่อพนักงานสุลการโดยสุภาพ และให้พนักงานนั้นๆ มีที่พักบนเรือโดยสมควร ห้ามมิให้เรือลำใดล่วงด่านตรวจ ไปโดยไม่มีพนักงานสุลการลงประจำบนเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตพิเศษจากพนักงาน กำกับด่าน ถ้าและนายเรือหรือบุคคลผู้ใดซึ่งเป็นผู้ควบคุม เรือไม่ยอมหรือละเลยไม่กระทำตาม ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท<sup>104</sup>

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

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

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติสุลการ 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 ธงหมายราชการไล่ติดตามไปเมื่อได้ให้ยิงปืน เป็นอาณัติสัญญาณหนึ่งก่อนแล้ว ท่านว่าพนักงานควบคุมเรือที่ไล่ติดตามนั้นมีอำนาจ ตามกฎหมายที่จะยิงเรือซึ่งกำลังหนีนั้นได้<sup>106</sup>

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

(6) บรรดาของหรือสิ่งที่ยึดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร หรือถ้าไม่มีพนักงานเช่นว่านี้ภายในระยะใกล้พอควร ก็ให้ส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของอำเภอที่ใกล้ที่สุดซึ่งจะได้รักษาไว้แทนศุลกากร สิ่งของที่ยึดและริบไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือบทกฎหมายอื่นอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้นให้จำหน่ายตามแต่อธิบดีจะสั่ง

ถ้าของที่ยึดไว้นั้นเป็นของเสียหาย หรือถ้าหน่วงช้าไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาจะมากเกินไป อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย จะสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่นตามที่เห็นสมควรก่อนที่ของนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินก็ได้ เงินค่าขายของนั้นเมื่อได้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระติดพันทั้งปวงออกแล้วให้ถือไว้แทนของ<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 ในการนี้ให้พนักงานตำรวจแจ้งความเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังพนักงานตุลาการว่าของนั้นได้ยึดไว้ แล้วให้จัดการนำของนั้นไปยังตุลาการสถานโดยเร็วตามแต่จะทำได้และส่งมอบให้อยู่ในความรักษาของตุลาการ<sup>109</sup>

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

(9) พนักงานเจ้าหน้าที่อาจตรวจห่อพัสดุไปรษณีย์ที่เข้ามา หรือออกไปจากพระราชอาณาจักรได้ แต่ถ้ามีความสงสัยอาจกักห่อจดหมายใดๆ ไว้ ณ ตุลาการสถาน ได้จนกว่าผู้ส่งหรือผู้มีชื่อที่จะรับจะได้กระทำให้เป็นที่พอใจว่า ไม่มีของที่ยังมิได้เสียค่าภาษีหรือที่ต้องจำกัด หรือต้องห้าม ในห่อนั้น การที่ตุลาการจะตรวจห่อไปรษณีย์นี้จะกระทำให้ทำการไปรษณีย์หรือที่ตุลาการสถานก็ได้<sup>111</sup>

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

1. เข้าไปในสถานที่ประกอบการของผู้นำของเข้า ผู้ส่งของออก ตัวแทนของเรือ ตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง หรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องของบุคคลดังกล่าว ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการในการนี้ให้มีอำนาจส่งบุคคลดังกล่าวหรือบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นให้ปฏิบัติเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

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

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 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นำเข้า ผู้ส่งของออก ตัวแทนของเรือตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำเข้า หรือการส่งออกให้ ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริงหรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งบัญชี เอกสาร หลักฐาน หรือข้อมูลไม่ว่าในสื่อรูปแบบใดๆ หรือสิ่งของอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มาตรวจสอบ โดยให้เวลาแก่บุคคลดังกล่าวไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง 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> ส่วนบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนคดีความผิดที่ทำขึ้นนอกราชอาณาจักรได้แก่ อัยการสูงสุด หรือผู้รักษการแทน หรือพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายหน้าที่จากอัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทน ในกรณีจำเป็นระหว่างรอคำสั่งของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทน ก็ให้พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ หรือพนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้องให้ลงโทษผู้ต้องหาเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวน<sup>119</sup> แต่ไม่มีบทบัญญัติให้พนักงานศุลกากรมีอำนาจสอบสวนในความผิดตามกฎหมายศุลกากร

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานศุลกากรนั้น 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

สำหรับการเปรียบเทียบคดีในชั้นศุลกากรนั้น 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 สำหรับอำนาจของพนักงานสอบสวนในการระงับคดีสู่ศาลการนั้น มีอำนาจอย่างจำกัดทั้งในด้านจำนวนค่าปรับและอำนาจในการปรับ ตลอดจนความขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่เมื่อมีการเปรียบเทียบ<sup>121</sup>

#### 1) อำนาจการเปรียบเทียบคดีโดยอธิบดีกรมศุลกากร

การเปรียบเทียบคดีโดยอธิบดีดังกล่าว ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 ว่า

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

หลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบคดีและงดการฟ้องร้องโดยอธิบดี อาจกล่าวได้คือ

(1) การงดฟ้องร้องต้องให้ผู้ที่จะถูกฟ้องยินยอม โดยต้องมีการประนีประนอมพร้อมใจกันทั้งสองฝ่ายและอธิบดีเห็นสมควรแล้ว ซึ่งการยินยอมต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อป้องกันข้อโต้เถียงที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง

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

#### 2) อำนาจเปรียบเทียบโดยคณะกรรมการ

คณะกรรมการเปรียบเทียบงดการฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 102 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497 ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมศุลกากร และผู้แทนกรมตำรวจ โดยงานที่คณะกรรมการเปรียบเทียบ เป็นงานที่มุ่งเน้นทางด้านการพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบ จึงพอจะจำแนกหลักการพิจารณาทางด้านคดีที่จะนำมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามกฎหมายดังนี้

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

(2) ต้องเป็นคดีที่มีราคาของกลางรวมค่าอากรเข้าด้วยกันแล้วเกินกว่าสี่แสนบาท

(3) ต้องเป็นการขอให้เปรียบเทียบระงับคดีด้วยความสมัครใจของผู้กระทำความผิด

<sup>121</sup> แหล่งเดิม. หน้า 58.

(4) เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบมีมติให้ระงับคดีเป็นอันสิ้นสุดผู้กระทำความผิดมิให้ต้องถูกฟ้องร้องต่อไป

### 3) อำนาจการเปรียบเทียบโดยพนักงานสอบสวน

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

#### 3.2.4 การฟ้องคดี

การฟ้องร้องคดีโดยพนักงานศุลกากรผู้กระทำโดยอาศัยอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรซึ่งอำนาจฟ้องร้องคดีดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 101 ที่บัญญัติว่า “ในคดีใดๆ อันเกี่ยวกับการศุลกากรนั้น 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 สิทธินำคดีมาฟ้องอาจะรับหรือคดีถึงที่สุดได้โดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ไม่ว่าจะกำหนดโทษจำคุกหรือปรับไว้สูงเพียงใดก็ตาม 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 เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่นๆ 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 ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น (sec.39 (3)) เป็นต้น พระราชบัญญัติบริหารศุลกากรและสรรพสามิต เช่น การให้สินบนแก่คณะกรรมการ (Commissioners) เจ้าพนักงานหรือบุคคลใด ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบอำนาจ (sec.15 (2)) การขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติการตามหน้าที่ (sec.16) การแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ (Untrue

<sup>123</sup> อุทิศ วีรวัฒน์. “อัยการสกอตแลนด์ และอัยการอังกฤษ” รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. 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> ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน แม้ว่าบางคดีจะต้องร้องขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญพิเศษก็ตาม<sup>126</sup> แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช้โดยหน้าที่ของ 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) ต่อคณะกรรมการการ (Commissioners) เพื่อให้ทบทุนการใช้ดุลพินิจอีกครั้งหนึ่ง<sup>131</sup>

2) เมื่อคณะกรรมการการ (Commissioners) ได้รับความเห็นแล้ว หากเห็นชอบว่าไม่ฟ้องก็จะวินิจฉัยว่าไม่ฟ้อง แต่หากเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา คณะกรรมการการก็จะดำเนินการใช้ดุลพินิจอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามเหตุผลอันควรของแต่ละคดี (The merits of each case) โดยพิจารณาตามนโยบายและรูปแบบการฟ้องร้องคดี (Prosecution policies and patterns) ซึ่งกำหนดทางเลือก (Alternative) ไว้อย่างกว้างๆ 2 ประการคือ

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

(2) การฟ้องร้องคดีอาญา (Criminal Prosecution) เป็นการใช้ดุลพินิจตามปกติของคณะกรรมการการในการวินิจฉัยว่าจะฟ้องร้องคดีหรือไม่ 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 มักเลือกใช้ในคดีข้อโกงที่แสดงถึง (Produce) ความสูญเสียด้านรายได้ของรัฐจำนวนมาก<sup>136</sup> อันคล้ายคลึงกับนโยบายการฟ้องร้องคดีของสรรพากร (Inland Revenue) ที่เรียกว่า นโยบายการคัดเลือกกราย (Selective Policy) กล่าวคือการฟ้องร้องคดีเพียงบางรายจากคดีข้อโกงภาษีอากรทั้งหมด เพื่อป้องกันการแพร่หลายของการข้อโกงภาษีที่มีขอบเขตอันไม่อาจยอมรับได้ (Unacceptable limits)<sup>137</sup> อย่างไรก็ตามบางครั้งคณะกรรมการการสงวนไว้ซึ่งสิทธิจะไม่ปรับใช้นโยบายการฟ้องร้องคดีในคดีบางประเภท เช่น คดีสมคบกันข้อโกง (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 คุกคาม หรือหมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ขู่เข็ญผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม หรือกฎหมายสิทธิบัตร แบบแผน เครื่องหมายการค้า และ ลิขสิทธิ์ เป็นต้น<sup>139</sup>

การฟ้องคดีอาญากรณีที่มีโทษทางอาญานั้น แทบทั้งหมดเป็นการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ เนื่องจากเป็นคดีที่มีรัฐเป็นผู้เสียหาย ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการนี้ ต้องผ่านการสืบสวนสอบสวนก่อนตามกฎหมาย<sup>140</sup> โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่สืบสวนและสรุปข้อเท็จจริงส่งให้พนักงานอัยการโดยเร็ว<sup>141</sup> และพนักงานอัยการจะต้องสอบสวนโดยเรียกพยานมาสอบปากคำเองหรือผ่านทางตำรวจก็ได้<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 ไม่นำไปบังคับกับการลงโทษในทางอาญาและการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับการพิจารณากำหนดโทษปรับในทางอาญาเนื่องจากคดีที่มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับบทลงโทษในทางอาญา และการพิจารณากำหนดค่าปรับอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในทางอาญา” จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญากรณีที่มีโทษทางอาญาจึงได้แก่ศาลสามัญ 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> ปิยะธิดา 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” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความภาษีอากร (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 ภาษีสรรพสามิตจากผู้ผลิตสุรา ตัวอย่างของภาษีทางอ้อมได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต ภาษีส่งออก มีใช้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญาดังกล่าวแต่เป็นอำนาจของศาลสามัญที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญา เช่นเดียวกับการพิจารณาทั่วไป<sup>148</sup>

<sup>147</sup> ศุคติ 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 สำหรับการดำเนินคดีอาญาในฝรั่งเศส ผู้เสียหายมิได้เป็นผู้ฟ้องคดีอาญาโดยตรง คงได้แต่เพียงยื่นฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาต่อศาลอาญา เพื่อบังคับให้อัยการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล อาจเรียกว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีอาญาในทางอ้อมนั่นเอง เพราะศาลอาญาจะพิจารณาคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาได้ก็ต่อเมื่อได้พิจารณาข้อกล่าวหาในคดีอาญานั้นก่อนแล้ว อำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนตามหลักการดำเนินคดีอาญาเช่นนี้มีอยู่ในขอบเขตจำกัด<sup>150</sup>

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

การจัดตั้งศาลบัญชีฝรั่งเศสมีจุดมุ่งหมายหลักคือ ต้องการมอบหมายหน้าที่ตรวจสอบควบคุมบัญชีสาธารณะให้แก่องค์กรที่เป็นอิสระและเป็นกลางที่สุด ด้วยเหตุผลสองประการ คือ

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

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

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

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

ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศไทยก็มีองค์กรอิสระที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐเช่นเดียวกัน นั่นก็คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยงานตามที่ร้องขอ และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้มากขึ้นไปอีก 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