

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางที่เหมาะสมสำหรับอำนาจดำเนินคดีอาญา ของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

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

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญา¹ และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวน แต่ในทางปฏิบัติ แล้วความผิดอาญาส่วนใหญ่พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจจะยังคงมีอำนาจทำการสอบสวนคดีอาญา

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (6).

และคดีอาญาบางประเภท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง² ครอบคลุมความผิด 19 ประเภท ซึ่งรวมถึงกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นอื่นได้แก่ กฎหมายอาญาโรงเรียนและที่ดิน กฎหมายอาญาบำรุงท้องที่ และกฎหมายอาญาป่า โดยมิผลใช้บังคับในวันที่ 17 มิถุนายน 2555 เป็นต้นมา

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครนั้น มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งหมายความว่าในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจทำการสืบสวนคดีอาญา³ อำนาจจับกุมบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ฯลฯ⁴ กับมีอำนาจเข้าไปตรวจค้นในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารเมื่อมีเหตุสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ ยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการตรวจค้นในอาคาร โดยไม่ต้องมีหมายจับด้วย⁵

ในกรณีการสอบสวนโดยพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พนักงานอัยการเคยไม่รับสำนวนการสอบสวน โดยเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนและเรื่องอื่นๆ ไว้ และมีกฎหมายพิเศษที่จะยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปได้ ซึ่งการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหากผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบหรือยินยอมแต่ไม่ชำระค่าปรับภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

² กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 17.

⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 78.

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 90.

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

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า หากมองย้อนไปถึงเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครแล้ว จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ฉบับต่างๆ⁶ ได้พยายามที่จะบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งมีอำนาจที่จะจับกุม สอบสวน และเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครและกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้เอง แต่ก็มิได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องนี้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งหากกรุงเทพมหานครได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ใช้อำนาจสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีการกำหนดการดำเนินกระบวนการสอบสวนจะกระทำโดยวิธีการอย่างไรใด เขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสอบสวนจะมีเพียงใด บุคคลใดจะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีอำนาจส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการได้ ตามมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นไปตามนัยของมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อมีหลักเกณฑ์การดำเนินการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องผ่านพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจให้สิ้นเปลืองเวลา อันเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินคดีความผิดทางอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้เกิดความรวดเร็วด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลว่า บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง โดยเฉพาะในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาที่ถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม⁷

การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบการปกครองพิเศษอื่น เช่น เมืองพัทยา ก็มี บทบัญญัติที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข เล่มเดิม. หน้า 10.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40.

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ นายกเมืองพญา รองนายกเมืองพญา ปลัดเมืองพญา รองปลัดเมืองพญา หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพญา หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า และพนักงานเมืองพญาซึ่งนายกเมืองพญาแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่⁸ โดยบุคคลดังกล่าว มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา เปรียบเทียบคดี และมีอำนาจสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในคดีความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติที่อยู่ในอำนาจของเมืองพญา ในลักษณะเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่มีส่วนที่บัญญัติแตกต่างกันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องการส่งรายงานการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินคดีในศาลโดยให้ถือว่ารายงานการสอบสวนนั้นเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่เมื่อพิจารณาถึงวิธีการและขั้นตอนในการดำเนินคดีแล้ว เมืองพญาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีอาญา โดยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ของเมืองพญาจึงไม่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่สามารถทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการได้เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

จากอำนาจในการดำเนินคดีตามที่ได้อ้างมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ายังไม่มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะอำนาจในการสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเป็นเขตการปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพญา ซึ่งปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว แม้กฎหมายจะได้บัญญัติให้มีอำนาจในการสืบสวน เปรียบเทียบ และสอบสวนคดีความผิดตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและพนักงานเจ้าหน้าที่ของเมืองพญา คงมีอำนาจแต่อำนาจในการสืบสวน เปรียบเทียบ แต่ไม่สามารถทำการสอบสวนและสรุปความเห็นในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ คงได้แต่เพียงรวบรวมพยานหลักฐานแล้วทำการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ที่เกิดเหตุเท่านั้น ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีในจังหวัดอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสอบสวนคดีความผิดบางประเภท เช่น คดีภาษีโรงเรือนและที่ดิน

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542, มาตรา 63.

คดีภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายได้ ดังนั้น ในกรณีความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครข้างต้นจึงควรที่จะเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น ความผิดเรื่องภาษีท้องถิ่น หรือเป็นความผิดอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นได้ ดำเนินการโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ เป็นผู้ทำการสอบสวน ซึ่งน่าจะทำให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงานมากกว่า

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบประจักษ์คดี

ในปัจจุบัน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือผู้อำนวยการเขต ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับอาศาร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสามได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา⁹ (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติควบคุมอาศาร พ.ศ. 2522 มาตรา 74 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดีไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครย่อมไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 90 วรรคสาม ดังกล่าว ดำเนินการเปรียบเทียบคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาศาร พ.ศ. 2522 ได้ ดังนั้น บรรดาคดีความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมอาศาร พ.ศ. 2522 ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการร้องทุกข์ และส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลท้องที่ดำเนินคดีตามอำนาจต่อไป¹⁰

สำหรับความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 หรือพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นๆ มีอำนาจทำการเปรียบเทียบประจักษ์คดีได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ควรใช้อำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องให้อำนาจทำการเปรียบเทียบประจักษ์คดีเท่านั้น

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

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก เล่มเดิม. หน้า 6-7.

¹⁰ กรุงเทพมหานคร ค หน้าเดิม.

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

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

4.1.2 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ที่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต¹¹

นอกจากนี้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งก็มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยเช่นกัน ซึ่งปัจจุบันผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยจะแต่งตั้งจากข้าราชการกรุงเทพมหานครในตำแหน่งต่างๆ คือ¹²

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

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 90 วรรคหนึ่ง.

¹² กรุงเทพมหานคร ก หน้าเดิม.

3) ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งนิติกร เจ้าพนักงานปกครอง พนักงานปกครอง และเจ้าหน้าที่ปกครอง ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป สังกัดสำนักเทศกิจ

4) หัวหน้าฝ่ายปกครอง หัวหน้าฝ่ายโยธา หัวหน้าฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล หัวหน้าฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ ทุกสำนักงานเขต

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

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

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ด้วย ดังนั้น สิทธิในการดำเนินคดี

อาญาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรายได้ที่มีอำนาจในการประเมินภาษี คงจำกัดอยู่แค่เพียงการสืบสวนคดีเท่านั้น แต่ไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้เช่น พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น

ภาษีอากรเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการได้มาซึ่งรายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีหน้าที่เสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹³ กฎหมายภาษีอากรทุกฉบับโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดเกี่ยวกับการไม่เสียภาษีหรือเสียภาษีไว้ไม่ถูกต้องครบถ้วนให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีหรือนุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบในการชำระภาษีโดยให้เจ้าพนักงานมีอำนาจในการประเมินภาษี เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนผู้ที่หลีกเลี่ยงหรือหนีภาษีนี้นอกจากจะถูกประเมินภาษีแล้วก็อาจจะมี ความผิดและต้องรับโทษทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ความผิดทางอาญาตามกฎหมาย ภาษีอากรนั้นนอกจากจะกำหนดเรื่องการหลีกเลี่ยงหรือหนีภาษีแล้วกฎหมายก็ได้กำหนดความรับผิดทางอาญาในกรณีอื่นๆ ไว้อีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับจัดเก็บภาษีอากรของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันรัฐก็ต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีในการจัดเก็บ ภาษีให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจและความสมัครใจในการเสียภาษีของ ประชาชน ดังนั้น มาตรการบังคับในการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ นอกจากรัฐจะต้องให้ ความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการตรวจสอบและการประเมินภาษีแล้ว ในกรณีที่มีความ จำเป็นต้องบังคับใช้มาตรการทางอาญาในความผิดทางภาษีอากร รัฐก็ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิ ของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ด้วยการดำเนินคดีด้วยความถูกต้องรวดเร็วและ เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นการ สอบสวนหรือการเปรียบเทียบปรับในชั้นเจ้าพนักงาน หรือการพิจารณาในชั้นศาล

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

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 73.

ผู้ประกอบการที่เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรก็จะมีน้อยลงและรัฐก็จะเก็บเงินภาษีน้อยลงตามไปด้วย ดังนั้น คดีภาษีอากรที่มีโทษทางอาญาและมีบทระวางโทษเพียงเล็กน้อยควรจะต้องพิจารณาให้มีการเปรียบเทียบปรับและยุติในชั้นเจ้าพนักงานของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นกรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต รวมถึงเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นด้วย

เมื่อพิจารณาในด้านของผู้เสียภาษีหรือผู้ประกอบการธุรกิจคงไม่ต้องการใช้บริการศาลในคดีอาญา หากแต่ต้องการจะให้เรื่องยุติโดยเร็ว แต่ถ้าเป็นคดีที่มีโทษร้ายแรง เป็นต้นว่า คดีที่ไม่มี การเสียภาษีเลย มีการทำเอกสารเท็จ มีการหลบหลีกมีการกระทำความผิดทางกฎหมายมาตลอด มาตราการทางในแพ่งคงไม่เพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด และถือเป็นสิ่งที่สมควรที่จะ ดำเนินคดีในทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้นด้วย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการ ลงโทษทางภาษี ดังตัวอย่าง เช่น ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาเกี่ยวกับการลงโทษอาญาว่า ประมวล รัชฎากรณ์เจตนาเพื่อให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมุ่งหวังให้รัฐได้รับเงิน ซึ่งความผิดทางอาญาเป็นเพียงมาตรการเสริมเพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพสูงขึ้นเท่านั้น ฉะนั้นโทษในทางอาญาของคดีภาษีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ และการที่รัฐ ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ก็เพราะการกระทำของผู้เสียภาษีที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีนั่นเอง¹⁴

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

¹⁴ ศาลภาษีอากรกลาง. (2554). *สรุปผลการประชุมสัมมนา โครงการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทาง ภาษี โดยการนำคดีอาญามาใช้ในศาลภาษีอากรกลาง*. หน้า 8-9.

4.2.1 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้แต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นโดยตรงให้เป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ด้วย ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ แต่คงจำกัดอำนาจในการสืบสวนโดยเข้าไปตรวจตราทรัพย์สิน¹⁵ ในโรงเรือนและที่ดิน เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่¹⁶ หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย¹⁷ ตามที่กฎหมายภาษีท้องถิ่นแต่ละฉบับบัญญัติไว้เท่านั้น

ตัวอย่างเช่น กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้าย เข้าไปตรวจสอบความถูกต้องในสถานที่ประกอบการค้าว่าผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายได้ปฏิบัติการถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยในระหว่างการตรวจมีผู้เข้าขัดขวางการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการขัดขวางดังกล่าวผู้กระทำการขัดขวางย่อมมีความผิดอาญาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทหรือสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁸ ทั้งนี้หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้ายดังกล่าวมิได้เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้ายย่อมไม่มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถทำการจับผู้กระทำการขัดขวางอันเป็นความผิดที่เกิดขึ้นซึ่งหน้าได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นคงกระทำได้เพียงร้องทุกข์ให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริงเดียวกันหากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้าย และมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจด้วย เช่น ตำแหน่ง

¹⁵ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

¹⁶ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

¹⁷ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

¹⁸ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 37.

ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต เป็นต้น ย่อมมีอำนาจในการจับผู้กระทำการขัดขวางการปฏิบัติการตามหน้าที่ที่เกิดขึ้นซึ่งหน้าได้

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

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบระงับคดี

อำนาจเปรียบเทียบระงับคดีเป็นอำนาจใช้ดุลพินิจเพื่อการบังคับใช้กฎหมายประการหนึ่งโดยไม่เกี่ยวกับอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจการเปรียบเทียบระงับคดีตามมาตราดังกล่าว เป็นแต่เพียงให้อำนาจเปรียบเทียบคดีเล็กๆ น้อยๆ ที่มีโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือเป็นความผิดลหุโทษหรือความผิดอื่นที่มีโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือความผิดตามกฎหมายบางฉบับที่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานไว้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพียงความผิดที่กำหนดโทษไม่สูงมากนัก

คำสั่งเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานถือเป็นกระบวนการพิจารณา จึงไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้¹⁹ และเมื่อการเปรียบเทียบคดีกระทำโดยถูกต้องแล้ว สิทธิที่จะนำคดีอาญาขึ้นฟ้องร้องย่อมระงับไป เป็นการสิ้นสุดการสอบสวนอีกลักษณะหนึ่ง อัยการหรือผู้เสียหายย่อมนำคดีมาฟ้องอีกไม่ได้ ตามมาตรา 39 (3)

การใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีในบางฐานความผิดได้ แต่การเปรียบเทียบคดีก็มีปัญหาเช่นเดียวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบคดี และมีปัญหาเช่นเดียวกับกฎหมายปกครองทั่วไป คือ เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้

¹⁹ คณิต ณ นคร ก เล่มเดิม, หน้า 138.

ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งกฎหมายปกครองไทยถือว่าเป็น “จุดบอด”²⁰ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจยังไม่มีมาตรฐานที่ใช้ได้เพียงพอ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงมีความอยู่ดีศรีธรรมแฝงอยู่ เนื่องจากมีมูลเหตุชักจูงใจที่ไม่สุจริต แต่อย่างไรก็ตามมูลเหตุชักจูงใจอาจเกิดจากความสุจริตก็ได้ หรือในบางกรณีอาจเกิดจากการการที่ฝ่ายบริหารขาดความรู้ ความสามารถ ขาดประสบการณ์ ขาดการตรวจสอบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก็อาจทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลอันสมควรได้

4.2.2.1 การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

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

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มิได้บัญญัติถึงการเปรียบเทียบระดับคดีคืออาญาไว้ ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ ในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก²¹ และนอกจากนี้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ ในกรณีที่เห็นว่าเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน²²

พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ไม่อาจทำการเปรียบเทียบระดับคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ได้ เพราะการเปรียบเทียบระดับคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบระดับคดีได้เฉพาะในความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในอาคารเท่านั้น เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ฐานใช้สถานที่เอกชนเป็นสถานที่จำหน่ายอาหารหรือน้ำแข็งโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

ในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินก็คงดำเนินการได้แต่เพียงร้องทุกข์ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีหรือทำการเปรียบเทียบปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น ซึ่งทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ทั้งที่การดำเนินคดี

²⁰ อมร จันทรสมบูรณ์. (2520). *กฎหมายปกครอง*. หน้า 137.

²¹ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.

²² พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

อาญาตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดินที่เป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ เหล่านี้ ควรจะจัดการให้เสร็จสิ้นด้วยความรวดเร็วและสามารถจัดการให้คดีสิ้นสุดลงด้วยการเปรียบเทียบระดับคดีในชั้นเจ้าพนักงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดินได้โดยตรง หรือควรเป็นเรื่องที่หน่วยงานสามารถจัดการได้ด้วยการสอบสวนให้เสร็จสิ้นไปเสียทีเดียว และทำความเข้าใจส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อไป โดยไม่ต้องทำการร้องทุกข์เพื่อให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนอีก

ดังนั้น ปัญหาที่ไม่สามารถทำการเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดินในชั้นเจ้าพนักงานจึงเกิดจากการที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการเปรียบเทียบระดับคดีและทำการสอบสวนได้เอง ทั้งในกฎหมายภายในเรือนและที่ดิน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

4.2.2.2 การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดิน

การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดิน ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานประมิน แต่ในเขตกรุงเทพมหานครกฎหมายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ “หัวหน้าเขต” หรือปัจจุบันเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขต เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบระดับคดีความผิดตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดิน และเมื่อตราโทษความผิดตามที่กฎหมายกำหนดจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึงหกเดือนก็สามารถทำการเปรียบเทียบระดับคดีได้ในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ซึ่งหากผู้ต้องหายินยอมตามที่เปรียบเทียบคดีทุกคดีแล้ว การดำเนินคดีย่อมเป็นอันเบ็ดเสร็จในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร

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

ในทางปฏิบัติแล้ว กรุงเทพมหานครไม่มีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายภายในเรือนและที่ดินไว้ในวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บและเร่งรัดคดีอาญา

บำรุงท้องที่ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 296/2539 ลงวันที่ 23 มกราคม 2539²³ ทำให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ขาดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งผู้เขียนได้ตรวจสอบปริมาณคดีจากการจับกุมและดำเนินคดี (ปรับ) ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ประจำปี พ.ศ. 2551 ถึง พ.ศ. 2553 ตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่แล้ว พบว่า ไม่มีการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่เลย

กรณีที่ไม่มีการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งๆที่ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า คงไม่ใช่กรณีที่ไม่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ แต่การที่ไม่มีการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าวอาจเกิดจากการที่กรุงเทพมหานครไม่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินคดีให้ชัดเจน หรือภาระหน้าที่ในส่วนที่ต้องตรวจสอบเร่งรัดจัดเก็บภาษีก็มีปริมาณงานที่มากอยู่แล้ว ประกอบด้วยนโยบายทางการเมืองที่ หากมีการดำเนินคดีโดยเคร่งครัดแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเกรงว่าจะกระทบต่อฐานเสียงของตน

4.2.2.3 การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีป้าย

บทกำหนดโทษตามกฎหมายภาษีป้ายมีระวางโทษสูงที่สุดในกฎหมายภาษีท้องถิ่น กล่าวคือ มีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่ห้าพันถึงห้าหมื่นบาท²⁴ ซึ่งการเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีป้ายนั้น เป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีป้าย โดยในเขตกรุงเทพมหานครอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตและหัวหน้าฝ่ายเทคนิคของสำนักงานเขตในฐานะผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้ว ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายภาษีป้าย ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบไม่มีอำนาจเปรียบเทียบทุกฐานความผิด แต่สามารถเปรียบเทียบได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนเท่านั้น สำหรับอัตราโทษที่สูงกว่าอัตราโทษดังกล่าวหรือในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงิน

²³ กรุงเทพมหานคร งามเดิม. หน้า 302-306.

²⁴ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 34.

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

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

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

4.3 แนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

การพัฒนาบทบาทอำนาจในการดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น ควรพัฒนาให้การดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่นเป็นไปด้วยความรวดเร็วสอดคล้องกับหลักสำคัญในเรื่องของโทษทางอาญาเกี่ยวกับอาญา ซึ่งควรพิจารณาให้มีการเปรียบเทียบระดับคดีหรือยุคคดีในชั้นเจ้าพนักงานในมากที่สุด โดยต้องศึกษาวิเคราะห์จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีอาญาที่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเรื่องความรู้ความเข้าใจในเรื่องอำนาจการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หรือการเปรียบเทียบระดับคดีตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น ซึ่งแต่ละฉบับได้กำหนดอำนาจของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีไว้ต่างกัน ซึ่งแนวทางการพัฒนาการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.3.1 การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

การแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกฎหมายโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายป่าไม้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาดังเช่นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นจะต้องเข้าไปตรวจตราทรัพย์สิน²⁵ ในโรงเรือนและที่ดิน เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจับกุมภาษีบำรุงท้องที่²⁶ หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป่าไม้²⁷ ซึ่งในบางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจในการจับ หรือยึดสิ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี โดยในบางกรณีเช่น การยึดสิ่งของเพื่อตรวจสอบการกระทำความผิดมิเพียงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้นที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดอายัดบัญชี หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาเพื่อตรวจสอบ แต่กฎหมายโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายภาษีป่าไม้ได้บัญญัติอำนาจในกรณีดังกล่าวไว้ อันเป็นเรื่องแปลกที่กฎหมายทั้งสามฉบับมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในทำนองเดียวกันและอยู่ในกลุ่มกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นเช่นกัน แต่กลับบัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ต่างกัน

²⁵ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

²⁶ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

²⁷ พระราชบัญญัติภาษีป่าไม้ พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร กลับไม่แต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครในฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นโดยตรงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจด้วยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นช่องว่างของการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอย่างหนึ่ง โดยเมื่อกฎหมายภาษีท้องถิ่นได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ แล้ว หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด ก็ควรสร้างเครื่องมือในทางกฎหมายให้ครอบคลุมในการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีเกราะป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องว่างดังกล่าว หลุดพ้นจากการกระทำความผิดอาญาหรือผู้กระทำความผิดอาจใช้ช่องว่างดังกล่าวกลับมาทำร้ายพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการฟ้องพนักงานเจ้าหน้าที่ให้รับผิดในทางอาญาก็เป็นได้ ดังนั้น การแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ด้วยนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งและไม่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการดำเนินคดีอาญาในเรื่องการสืบสวน การตรวจค้น จับ ยึด และอายัดสิ่งของ

4.3.2 การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานสอบสวน

กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของ “หัวหน้าเขต” หรือผู้อำนวยการเขตเป็นผู้มีอำนาจในการเปรียบเทียบระดับคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ทุกฐานความผิด และตามกฎหมายภาษีป้ายได้กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้อำนวยการเขตและหัวหน้าฝ่ายเทศกิจของสำนักงานเขตในฐานะผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีได้แต่เฉพาะคดีความผิดที่มีอัตราโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน แต่สำหรับกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น มิได้บัญญัติถึงการเปรียบเทียบระดับคดีอาญาไว้ ดังนั้น การดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้ายในกรณีที่ไม้อาจทำการเปรียบเทียบได้หรือในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลา พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินคดีต่อไปโดยในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ทำได้เพียงแค่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น

อำนาจฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น จะต้องผ่านสอบสวน²⁸ ของพนักงานสอบสวนก่อน หากมิได้มีการสอบสวนมาก่อนพนักงานอัยการย่อมไม่สามารถฟ้องคดีได้ โดยในส่วนของกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่น แม้จะเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ควรให้หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจยุติคดีได้เองก็ตาม แต่การที่การดำเนินคดีในประเทศไทยมิได้แยกกระบวนการพิจารณาความผิดเล็กๆ น้อยๆ ให้เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบเช่นประเทศเยอรมัน จึงมีการดำเนินคดีโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ซึ่งในคดีที่ความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่ผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่เปรียบเทียบหรือยอมตามที่เปรียบเทียบแล้ว แต่ไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา การดำเนินคดีย่อมเข้าสู่กระบวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป โดยทำการสอบสวนและทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดี

การสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 วรรคสี่ ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจทำการสอบสวนในกรณี que ผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาและให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และแม้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครจะมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ก็ตาม แต่โดยที่ขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนที่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครไม่อาจสรุปสำนวนสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นมีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเสียหาย การบันทึกถ้อยคำ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบพยานหลักฐานที่ใช้ในการประเมินอาญาโดยตรงอยู่แล้ว และพยานหลักฐานดังกล่าวเกือบทั้งหมดก็เป็นพยานหลักฐานชนิดเดียวกันกับพยานหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบการดำเนินคดี ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ย่อมถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการสอบสวนควบคู่ไปกับการประเมินอาญาด้วย โดยในกรณีที่มิผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญาที่ท้องถิ่นก็ย่อมเป็นการง่ายและสะดวกที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะนำสำนวนการสอบสวนที่ได้รวบรวมได้ไว้ดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนหรือถือเป็นส่วนสำนวนการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้น การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาที่ท้องถิ่น และความผิดอื่นๆ ตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครย่อมก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วมากกว่าการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 120.

เพราะฉะนั้น การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีบทบาทในการแสวงหาพยานหลักฐานและดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้เองโดยเอกเทศ และมีอำนาจเสนอสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการได้โดยตรง เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญาในความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่อาจถือได้ว่าเป็นความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามในทางปกครอง สามารถลดขั้นตอนในกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการสอบสวนคดีภาษีท้องถิ่นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง²⁹ มีอำนาจสอบสวนความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นได้ ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นในชั้นเจ้าพนักงานมีความเป็นเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประกอบกับการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองหรือโดยพนักงานสอบสวนฝ่ายกรุงเทพมหานครจะเป็นการช่วยลดความรู้สึกกดดันของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีว่าตนเองกำลังถูกดำเนินคดีอาญาร้ายแรง ซึ่งจะทำให้เกิดความเกรงกลัวและกังวลในเรื่องการถูกควบคุมตัว การหาหลักประกัน และอื่นๆ ที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการสอบสวนนั้น ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยออกกฎหมายกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบสวนอย่างน้อย ต้องมีการบัญญัติเรื่องต่อไปนี้

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

²⁹ กฎกระทรวง กำหนดการสอบสวนความผิดอาญาบางประเภทในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2554, ข้อ 2.

5) หัวหน้าพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนที่จะมีอำนาจส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ตามมาตรา 18 วรรคสี่ และมาตรา 140 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้อำนวยการเขต

4.3.3 การให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจเปรียบเทียบระงับคดีหรือสั่งยุติคดีตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น

กฎหมายภาษีท้องถิ่นแต่ละฉบับไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจฟ้องคดี³⁰ หรือสั่งงดการฟ้องร้อง³¹ เช่นเดียวกับกฎหมายศุลกากร ซึ่งการที่กฎหมายศุลกากรให้อำนาจอธิบดีหรือคณะกรรมการมีอำนาจทำความตกลงระงับคดีได้ โดยอาจจะทำการปรับหรือตกลง หรือทำทัณฑ์บนหรือเรียกประกันอย่างหนึ่งอย่างใดได้นั้น ถือเป็นการให้อำนาจ “ยุติคดี” ซึ่งเป็นการได้รับมอบหมายเป็นพิเศษในเฉพาะคดีศุลกากรเท่านั้น³² และเป็นการเปรียบเทียบระงับคดีตามกฎหมายศุลกากรได้ทุกมาตราและทุกฐานความผิดตามกฎหมายศุลกากร แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเปรียบเทียบคดี โดยเป็นการประนีประนอมพร้อมใจทั้งสองฝ่าย กล่าวคือผู้กระทำผิดยินยอมและอธิบดีเห็นสมควร ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การเปรียบเทียบระงับคดีความผิดตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้าย ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำการเปรียบเทียบคดีได้นั้น ถือเป็นการ “การยุติคดี” อย่างหนึ่งที่ไม่ต้องทำการสอบสวนหรือฟ้องร้องเช่นเดียวกับกฎหมายศุลกากร และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์การเปรียบเทียบระงับคดีเช่นเดียวกัน แต่มีความต่างกันตรงที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจฟ้องคดีได้ดังเช่นเจ้าพนักงานศุลกากร ทั้งนี้เป็นเพราะคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้นเป็นความผิดที่มีลักษณะความผิดเล็กๆ น้อยๆ ที่สมควรระงับคดีความผิดด้วยการเปรียบเทียบในชั้นเจ้าพนักงาน

คดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น ถือเป็นการวางระเบียบแบบแผนของการอยู่ร่วมกันในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์การจัดระเบียบสังคมดังกล่าวนี้จะออกมาในรูปของกฎหมายเทคนิค (Technical law) และการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาในการจัดระเบียบการปกครองในทางบริหาร โดยเฉพาะ จึงเป็นเรื่องแปลกที่กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายที่มีระวางโทษเพียงเล็กน้อย ไม่ได้บัญญัติอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวทำการเปรียบเทียบระงับในชั้นเจ้าพนักงานได้ แต่กลับให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีป้ายซึ่งเป็นกฎหมายที่มีระวางโทษสูงกว่า มีอำนาจ

³⁰ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 101.

³¹ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469, มาตรา 102 และมาตรา 102 ทวิ.

³² ชลิตา วิลาสรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 97.

เปรียบเทียบระดับคดีได้เกือบทุกบทความผิด ดังนั้น การพัฒนากระบวนการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งความผิดตามบทกำหนดโทษของกฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะเดียวกัน จึงควรที่จะบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบระดับคดีหรือสั่งยุติคดีได้ในกฎหมายทุกฉบับและทุกบทความผิด โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่และฐานความผิดที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรแยกประเภทความผิดและกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานดังนี้

1) ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดที่มีระวางโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้เจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจในการประเมินภาษีตามกฎหมายฉบับนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

2) ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดและมีโทษปรับ แต่มีระวางโทษจำคุกเกินหกเดือน ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเปรียบเทียบคดี

ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครสามารถทำการเปรียบเทียบระดับคดีและสั่งยุติคดีได้ในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่นนั้น ถือเป็น การสร้างอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวนและไม่ใช่พนักงานอัยการ แต่สามารถทำหน้าที่ในการดำเนินคดีความผิดตามกฎหมายได้และจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภารกิจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ทั้งยังคงเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่เป็นความผิดเป็นคดีที่สามารถเปรียบเทียบได้ แทนที่จะต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการสอบสวนหรือฟ้องคดีทั้งหมด ซึ่งสามารถยุติได้ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ โดยในต่างประเทศบางประเทศก็ได้มีการให้อำนาจเจ้าพนักงานอื่นมีอำนาจในการยุติคดีในประเด็นดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่จะให้อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจมีอำนาจสอบสวนและเปรียบเทียบระดับคดีได้ในคดีที่เป็นความผิดเฉพาะนั้น น่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย เพราะนอกจากจะช่วยเป็นการแบ่งภารกิจของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการแล้วยังเป็นการทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการพิเศษเกี่ยวกับคดีนั้นๆ ในการสอบสวนฟ้องร้องคดีนั้นๆ ซึ่งจะถือได้ว่าการปฏิบัติงาน การรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมมีความรู้ และความชำนาญในการปฏิบัติงานได้ดีกว่าซึ่งจะทำให้เป็นประโยชน์ต่อรูปคดีเวลาที่ส่งสำนวนคดีขึ้นสู่ศาล หรือ ขณะเดียวกันก็สามารถยุติคดีตามที่ได้อำนาจไว้ข้างต้นเช่นกัน

การเปรียบเทียบระดับคดีและสั่งยุติคดีในคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น เป็นกระบวนการหนึ่งที่เจ้าพนักงานหรือผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการคดีอาญาให้เสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็วอีกวิธีการหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้การดำเนินคดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

4.3.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร

การใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น ถือเป็นการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยการเปรียบเทียบระงับคดีจะต้องใช้เหตุผลผสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งปกติการใช้ดุลพินิจนอกจากจะประกอบไปด้วยโครงสร้างของดุลพินิจ อันได้แก่ สิ่งที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาเกี่ยวกับดุลพินิจแล้ว ยังต้องประกอบไปด้วยการตรวจสอบดุลพินิจอีกด้วย กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ควบคุมการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจอยู่ในรูปของการอุทธรณ์ การตรวจทาน หรือคอยควบคุมมิให้ใช้กฎหมายขัดกับหลักเกณฑ์ แต่การระงับคดีโดยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีป้ายให้อำนาจเปรียบเทียบระงับคดีนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มียุทธศาสตร์ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรุงเทพมหานครยังไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบระงับคดีโดยอาศัยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและมีหน้าที่ตรวจสอบการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวน³³ อยู่แล้ว ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการเปรียบเทียบระงับคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

4.3.5 การบัญญัติให้ความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นให้เป็นความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม

ปัจจุบันการความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทยถือเป็นส่วนหนึ่งของความผิดอาญา โดยการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยนั้น สามารถใช้วิธีพิจารณาคดีโดยรวบรัดในศาลและวิธีการระงับคดีในชั้นเจ้าพนักงานควบคู่กันไป อย่างไรก็ตามวิธีพิจารณาคดีในชั้นเจ้าพนักงานหรือการเปรียบเทียบคดีในประเทศไทย เจ้าพนักงานสามารถเปรียบเทียบได้ทั้งความผิดที่มีระวางโทษปรับและความผิดที่มีระวางโทษจำคุกด้วยในกรณีที่กฎหมายให้เปรียบเทียบได้ เช่น ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายเฉพาะดังเช่นกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ หรือกฎหมายภาษีป้าย ซึ่งการเปรียบเทียบคดีความผิดเล็กน้อยดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการบริหารทางปกครองอย่างหนึ่งที่ทำให้คดีเสร็จสิ้นไปได้ด้วยความ

³³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142.

รวดเร็ว แต่ผู้เขียนยังมีความเห็นว่า แม้ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจในทางบริหารเปรียบเทียบ คดีความผิดเล็กน้อยได้ก็ตาม แต่ความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ ยังไม่มีลักษณะเป็น ความผิดฝ่าฝืนระเบียบในทางปกครอง (Administrative Offense) โดยแท้ เพราะวิธีการดำเนินคดี ยังเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่งของการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายไทย ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญาโดยใช้วิธีตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น อาจเป็นช่องทางให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนได้ง่าย และอาจใช้เสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเครื่องต่อรองอีกด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกระทบกระเทือนแล้ว อาจส่งผลต่อความศรัทธา ของประชาชนที่มีต่อระบบกระบวนการยุติธรรมและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้อง เพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การพัฒนาการดำเนินคดีความผิดเล็กน้อยตามกฎหมายเฉพาะ เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษี ป้าย และกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่นั้น อาจใช้วิธีการแยกความผิดตามกฎหมายเฉพาะเรื่องดังกล่าวที่ ถือเป็นความอาญาทั่วไป ให้เป็นความผิดอาญาที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญาโดยแท้ออกจากกัน อย่างเด็ดขาดดังเช่นประเทศเยอรมัน ซึ่งมีวิธีพิจารณาความโดยเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งความผิด ประเภทนี้มีชื่อเรียกต่างๆ กัน³⁴ เช่น การละเมิดสาธารณะ (Public Torts) ความผิดต่อสวัสดิภาพ สาธารณะ (Public Welfare Offence) ความผิดต่อข้อห้ามของกฎหมาย (Prohibitory Laws) ความผิด ต่อการกระทำที่ถูกห้าม (Prohibited Acts) ความผิดต่อกฎระเบียบ (Regulatory offence) ความผิดต่อ กฎระเบียบตำรวจ (Police Regulation) ความผิดระดับกลางที่มีลักษณะในการปกครอง (Administrative Misdemeanors) ความผิดกึ่งอาญา (Quasi Crimes) ความผิดทางแพ่ง (Civil Offense) และการกระทำ ที่ฝ่าฝืนต่อกฎระเบียบสังคม ซึ่งมีเพียงโทษปรับ (Administrative Offense) โดยข้อแตกต่างของโทษ ปรับทางปกครองกับโทษปรับทางอาญาก็จะมีผลกระทบในแง่ของการแปลกแยกจากสังคม ที่น้อยกว่า (Dem schwaecheren Diskriminierungseffekt) กล่าวคือ ในกรณีของโทษปรับทาง ปกครองผู้กระทำความผิดจะไม่ได้รับการตำหนิในแง่ของจริยศาสตร์สังคม (Kein sozialethisches Unwerturteil)³⁵

³⁴ เกษมวาทิ ศุกฤษณ์ โญพวงศ์. (2549). การปรับเปลี่ยนความผิดกฎหมายไทยที่ไม่มีลักษณะเป็นความผิดอาญา โดยแท้เป็นความผิดต่อกฎระเบียบของสังคม: ศึกษาเฉพาะความผิดกฎหมายไทย. หน้า 40.

³⁵ ณรงค์ ใจหาญ และคณะ. (2549). ศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดชั้นโทษและการนำไปปรับใช้ ในประมวลกฎหมายอาญา (รายงานการวิจัย). หน้า 206.

โดยวิธีการดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองบริหารและเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของระเบียบกฎเกณฑ์แห่งรัฐ องค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการคือ เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นๆ เองเป็นผู้ดำเนินการ

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