

บทที่ 5

บทนำบทสรุปและเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

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

ข้อจำกัดการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา กล่าวคือการสืบสวนเพื่อดำเนินคดีดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นมีอำนาจในการสืบสวนและดำเนินคดีตามที่กฎหมายแต่ละฉบับบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นจะต้องเข้าไปตรวจตราทรัพย์สิน¹ ในโรงเรือนและที่ดิน เข้าไปในที่ดินหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องแก่การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่² หรือเข้าไปในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ของผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย³ โดยในบางครั้งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจต้องใช้อำนาจในการจับ หรือยึดสิ่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดี แต่มีเพียงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้นที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดอายัดบัญชี หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาเพื่อตรวจสอบ แต่กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายภาษีป้ายไม่ได้บัญญัติอำนาจในกรณีดังกล่าวไว้ อันเป็นเรื่องแปลกที่กฎหมายทั้งสามฉบับมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีในทำนองเดียวกันและอยู่ในกลุ่มกฎหมายภาษีท้องถิ่นเช่นกัน แต่กลับบัญญัติอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ต่างกัน ประกอบกับการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ กลับไม่แต่งตั้ง

¹ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475, มาตรา 23.

² พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 40.

³ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510, มาตรา 27.

ข้าราชการกรุงเทพมหานครในฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น โดยตรงให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยนั้น จึงเป็นช่องว่างของการใช้อำนาจในการสืบสวนคดีอาญาตามกฎหมายภาษีท้องถิ่นอย่างหนึ่ง

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

ข้อจำกัดเรื่องการเปรียบเทียบระงับคดี กล่าวคือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีอันเป็นความผิดตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน และไม่อาจทำการเปรียบเทียบระงับคดีภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 90 ได้ เพราะการเปรียบเทียบระงับคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว สามารถเปรียบเทียบระงับคดีได้เฉพาะในความผิดที่ได้ทำการจับกุมผู้กระทำความผิดในอาคารเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด โดยเป็นการแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่บัญญัติให้นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีมีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับในกรณีที่เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก⁴ ได้ทุกฐานความผิด และนอกจากนี้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ก็ยังบัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสถานเดียวได้ในกรณีที่เห็นว่า

⁴ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508, มาตรา 57.

เป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน⁵ ได้ ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติเรื่องอำนาจเปรียบเทียบปรับไว้ผิดแผกแตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องข้อจำกัดในการใช้อำนาจเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่

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

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

⁵ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาปี พ.ศ. 2510, มาตรา 38.

5.2 ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาบทบาทอำนาจในการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นของพนักงานเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้นสามารถพัฒนาได้หลายด้านซึ่งโดยลักษณะแล้วจะต้องเป็นการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญา เช่น อำนาจการสืบสวนคดีอาญา อำนาจการสอบสวนคดี และอำนาจในการเปรียบเทียบหรือสั่งยุติคดีในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การพัฒนาบทบาทอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่นดังกล่าว ไม่ว่าจะมีการพัฒนาไปในทางใด ถ้าหากทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาเสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็วแล้ว นอกจากจะผลดีแก่หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินคดีอาญาแล้ว ยังส่งผลดีต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่จะได้รับการสอบสวนและพิจารณาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมด้วย⁶ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีภาษีท้องถิ่น ดังนี้

1) การพัฒนาอำนาจการดำเนินคดีในทางกระบวนการยุติธรรม

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

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 40 (7).

1. ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดที่มี ระยะเวลาโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษจำคุกหรือปรับและโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ให้เจ้าพนักงาน ซึ่งมีอำนาจในการประเมินภาษีตามกฎหมายฉบับนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดี

2. ในกรณีมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นความผิดและมีโทษปรับ แต่มีระยะเวลาโทษจำคุกเกินหกเดือน ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจเปรียบเทียบคดี

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

(3) การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กล่าวคือ การระงับคดี โดยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีป้ายให้อำนาจ เปรียบเทียบระงับคดีนั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงาน เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กรุงเทพมหานครยังไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการเปรียบเทียบระงับคดีโดยอาศัยอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการ ของสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็น องค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและมีหน้าที่ตรวจสอบการเปรียบเทียบของพนักงานสอบสวน⁷ อยู่แล้ว ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจการเปรียบเทียบระงับคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายภาษีท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142.

2) การพัฒนาอำนาจการดำเนินคดีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

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