

บันทึก

เรื่อง อำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๔

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๘๐๐๐/๑๐๒๔๓ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นของกรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘ เกี่ยวกับอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยมีข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(๑) เดิมกรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๘๐๐๐/๑๓๒๗๙ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.^๑ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘๙^๒ ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครและได้กำหนดไว้ในมาตรา ๙๐^๓ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจับกุม เปรียบเทียบปรับ และ

^๑ ในขณะที่ยังมีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๔ ยังมีได้ใช้บังคับ

^๒ มาตรา ๘๙ ภายใต้นี้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานคร ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๙๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าวในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

สอบสวนผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ในการนี้ กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการดำเนินคดี เพื่อเป็นระเบียบปฏิบัติให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๕๐ นั้น คณะกรรมการมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังนี้ คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เฉพาะในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในอาคารแล้วทำการจับกุมเท่านั้น ถ้าเป็นกรณีการจับกุมผู้กระทำความผิดนอกอาคาร จะเปรียบเทียบปรับไม่ได้ เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง มีอำนาจเป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน คือ มีอำนาจเข้าไปในอาคารและมีอำนาจยึดหรืออายัด รวมทั้งมีอำนาจจับกุมด้วย จากนั้นต้องส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะถูกจับกุมในอาคารหรือนอกอาคารเช่น หาบเร่แผงลอยที่ตั้งวางของขายบนทางเท้าในที่สาธารณะ เพราะอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นอำนาจแยกอิสระจากกัน คือ อำนาจเข้าไปในอาคาร อำนาจยึดหรืออายัด และอำนาจจับกุม

กรุงเทพมหานครเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการมีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย อันจะมีผลกระทบไปถึงอำนาจการสอบสวนคดีตามความในมาตรา ๕๐ วรรคสี่ด้วยแต่โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับใหม่แล้ว ประสงค์จะให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจับกุม เปรียบเทียบปรับและสอบสวนคดีความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้เอง เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติและขจัดปัญหาความไม่สะดวกและล่าช้าในกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจนครบาล หากความเห็นของฝ่ายแรก

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการสอบสวนและมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เงินค่าปรับตามมาตรา ๕๐ ให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

ถูกต้อง ย่อมไม่บังเกิดผลดีแก่กรุงเทพมหานครตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ และ ความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่ายนี้ ทำให้การดำเนินการร่างระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ คดีไม่อาจดำเนินให้ลุล่วงไปได้ อันจะเป็นผลให้กรุงเทพมหานครออกกระเปียบดังกล่าวไม่ทัน รongรับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ซึ่งกำลังจะ ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กรุงเทพมหานครจึงขอหารือว่า ความเห็นของฝ่ายใดถูกต้อง

(๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณา ปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมตำรวจ กรมอัยการ และกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นว่า “ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. นั้น นอกจากมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว มาตรา ๙๐ วรรคสอง ยังบัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ และข้าราชการ กรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือในบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าวได้อีกด้วย จึงย่อมแสดงให้เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจในการเข้าไปค้นในที่รโหฐานได้ กว้างขวางกว่าอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา (มาตรา ๙๒)”^๔

นอกจากนี้ มาตรา ๙๐ วรรคสองยังบัญญัติต่อไปว่า “และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจ สอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงาน

^๔ บันทึก เรื่อง ทหื้ออำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับ (ตามมาตรา ๙๐ แห่งร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๐๓ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๘

^๕ มาตรา ๙๒ ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจเป็นผู้ค้น และในกรณีต่อไปนี้

- (๑) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน
- (๒) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน
- (๓) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้น ควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น
- (๔) เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าสิ่งของที่ได้มาโดยการกระทำผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้าย เสียก่อน
- (๕) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีความจำเป็นหรือจับตาม มาตรา ๗๘

เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ค้นด้วยตนเอง ไม่ต้องมีหมายค้นก็ได้ แต่ ต้องเป็นในกรณีที่อาจออกหมายค้นหรือค้นได้ตามประมวลกฎหมายนี้

ในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐานยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย” วิธีการบัญญัติและการใช้ถ้อยคำในวรรคสองนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจในการยึดหรืออายัดและอำนาจในการจับกุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคนี้ จะต้องเป็นการใช้อำนาจในระหว่างการเข้าไปในอาคารเท่านั้น ไม่อาจจะตีความได้ว่าวรรคสองแยกบัญญัติอำนาจในการยึดหรืออายัดและอำนาจในการจับกุมออกเป็นอิสระต่างหากจากอำนาจในการเข้าไปในอาคาร เพราะข้อความดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะบัญญัติไว้ในวรรคเดียวกันกับข้อความในตอนต้นที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในอาคาร ฯลฯ ได้แล้ว ยังมีข้อความเชื่อมโยงกันอีกด้วยโดยมีคำว่า “และเพื่อการนี้” นอกจากนี้ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จำเป็นต้องบัญญัติอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดไว้ในวรรคสองด้วยเช่นนี้ ทั้ง ๆ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นการทั่วไปได้อยู่แล้วตามวรรคหนึ่งในฐานะที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการตรวจค้นในอาคาร ฯลฯ ได้เป็นพิเศษ โดยไม่จำกัดว่าจะต้องมีหมายจับหรือเป็นกรณีความผิดซึ่งหน้าตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๙๘ (๒))^๖

ส่วนความในมาตรา ๙๐ วรรคสามนั้นระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง” จึงต้องหมายความว่า ตามวรรคสามนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ หรือผู้อำนวยการเขต จะมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดได้เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการเข้าไปตรวจค้นในอาคาร หรือในบริเวณที่ตั้งอาคาร ฯลฯ ตามวรรคสองเท่านั้น

ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความมุ่งหมายที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจสืบสวน จับกุม และเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้อย่างกว้างขวางสักเพียงใดก็ตาม แต่ในเมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ไม่มีถ้อยคำใด ๆ แสดงเจตนารมณ์ดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๙๐ แต่อย่างใด ตรงกันข้ามกับระบุไว้ในมาตรา ๙๐ วรรคสามอย่างเฉพาะเจาะจงเช่นนี้ ประกอบกับมาตรา ๙๐ ที่เป็นปัญหานี้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้เป็นพิเศษเป็นข้อยกเว้นของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง จึงน่าจะตีความโดยเคร่งครัดตามบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่อาจจะตีความฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่ง

^๖ มาตรา ๙๘ การค้นในที่รโหฐานนั้น จะค้นได้แต่เฉพาะเพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้นดังนี้

(๑) ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้นมีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือยื่นผู้ต้องหาหรือจำเลย

(๒) เจ้าพนักงานซึ่งทำการค้นมีอำนาจจับบุคคลหรือสิ่งของอื่นในที่ค้นนั้นได้ เมื่อมีหมายอีกต่างหาก หรือในกรณีความผิดซึ่งหน้า

หมายของกรุงเทพมหานครได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาระเบียบกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับ คดีฝ่ายแรกน่าจะถูกต้องแล้ว กล่าวคือ ตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ เปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดเฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างการเข้าไป ในอาคารตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง เท่านั้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติในมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ย่อมก่อให้เกิดผล ที่ประหลาด กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ หรือผู้อำนวยการเขตจะมีฐานะ เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๙^๓ ก็ตาม แต่กลับมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความ ผิดได้เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมในระหว่างการเข้าไปตรวจค้นในอาคาร ฯลฯ เท่านั้น ไม่มี อำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดที่ถูกจับกumnอกอาคาร เช่น หาบเร่ แผงลอย หรือ ผู้กระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของกรุงเทพมหานคร จึงน่าจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจนทำนองเดียวกับ มาตรา ๗๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ มาตรา ๗๗^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ที่ผ่านการ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๔ มาตรา ๗๑ บรรดาความผิดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ถ้าผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้าเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตาม จำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครรองปลัด กรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หรือหัวหน้า เขต กำหนดภายในสามสิบวัน คดีนั้นเป็นอันสิ้นสุด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินคดีต่อไป

เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

^๕ มาตรา ๗๗ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ ข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่จับกุมปราบปรามการกระทำ ความผิด ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำความผิดตามกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือข้าราชการ กรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(๒) การกระทำความผิดตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

บรรดาความผิดตามที่กำหนดไว้ใน (๑) และ (๒) ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายเห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบ กำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการ

พิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ในวาระที่หนึ่งใน พ.ศ. ๒๕๒๔

(๓) ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือที่ กท ๘๐๐๐/๑๐๒๔๓ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนความเห็นในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยมีความสรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครได้มีบันทึกกรุงเทพมหานครเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙๐^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการจับกุม อำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับและอำนาจในการสอบสวนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีบัญชาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ในชั้นแรกนี้ เพื่อความรวดเร็วโดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงให้กรุงเทพมหานครหรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทบทวนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้อีกครั้งหนึ่ง

(๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ กรมอัยการ และกรุงเทพมหานคร) กับผู้แทนคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยจะได้ชี้แจงความเป็นมาของการแก้ไข ตลอดจนเจตนารมณ์ของมาตรา ๙๐ ว่า มาตรา ๙๐ วรรคสองได้แบ่งอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ออกเป็น ๓ อำนาจ คือ (๑) อำนาจในการเข้าไปในอาคาร (๒) อำนาจในการยึดหรืออายัดเอกสารฯ และ (๓) อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งสามอำนาจดังกล่าวนี้ มีความเป็นมาจากการแก้ไขในแต่ละครั้ง กล่าวคือ ในร่างเดิม (ร่างมาตรา ๗๗)^{๙๑} มีอำนาจในการจับกุมเพียงอย่างเดียว และต่อมา เมื่อมีการแก้ไขโดย “คณะทำงาน” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งขึ้น ก็ได้มีการเพิ่มอำนาจในการเข้าไปตรวจค้นในอาคารได้ด้วย (ร่างมาตรา ๗๘)^{๙๒} และในชั้นสุดท้าย คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรุงเทพมหานครมอบหมายกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

^{๙๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

^{๙๒} มาตรา ๗๘ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น หรือตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำ

(กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) ได้เพิ่มอำนาจในการยึดและอายัดเอกสารฯ อีก (ร่างมาตรา ๘๕)^{๑๑} ซึ่งเมื่อพิจารณาจากความเป็นมาของการแก้ไขดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ย่อมสามารถตีความได้ว่า อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง ในแต่ละอำนาจเป็นอำนาจที่แยกออกจากกัน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดทั้งในระหว่างเข้าไปในอาคารและนอกอาคารได้ และอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ทั้งสองกรณีร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ย่อมสามารถตีความได้ว่า อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙๐ วรรคสอง ในแต่ละอำนาจเป็นอำนาจที่แยกออกจากกัน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดทั้งในระหว่างเข้าไปในอาคารและนอกอาคารได้ และอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ทั้งสองกรณี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า แม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดก็ตาม แต่การเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม จะกระทำได้นั้น เฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมในระหว่างการเข้าไปใน

ความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} มาตรา ๘๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๔ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดรวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่า ผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบให้ถือว่าคดีเล็กน้อย

ฯลฯ

ฯลฯ

อาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารตามมาตรา ๙๐ วรรคสองเท่านั้นนอกจากนั้น การตีความตัวบทกฎหมายนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาจากถ้อยคำในตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ แม้ว่าการพิจารณาแก้ไขมาตรา ๙๐ ดังกล่าวจะมีความเป็นมาที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายว่าเป็นไปเพื่อขยายอำนาจของกรุงเทพมหานครให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็ตาม แต่เมื่อบทบัญญัติในกฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจนแล้ว ย่อมไม่อาจตีความให้ผิดไปจากบทบัญญัติดังกล่าวได้

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ที่เห็นว่าอำนาจในการเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับตามมาตรา ๙๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับเฉพาะในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดในระหว่างเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารตามมาตรา ๙๐ วรรคสองเท่านั้น

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๙