

# กรมอบอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วน กลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค : ปัญหาของกรมสรรพสามิตกับจังหวัด

นิพนธ์ บุญญฤทธิ์โร

การบริหารราชการแผ่นดินหรือการจัดองค์การปกครองและราชการบริหารของไทยถือหลักทั้งการรวมอำนาจและกระจายอำนาจไปทั้งสองอย่างพร้อม ๆ กัน องค์การที่เกี่ยวกับการรวมอำนาจนั้น ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลางซึ่ง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่วนองค์การที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้น ได้แก่ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ นั้นเอง<sup>๑</sup>

ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยเรา ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันได้แก่ จังหวัด และอำเภอเป็นองค์การที่จัดเข้าอยู่ในประเภทใด กล่าวคือ เป็นองค์การที่จัดเข้าอยู่ในประเภทรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักการและโครงสร้างของการปกครองและราชการบริหารแผ่นดินแล้ว จะเห็นว่า ประเทศไทยเราใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองและหลักการกระจายอำนาจผสมกัน กล่าวคือ องค์การที่จะใช้การรวมอำนาจ ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลางรวมกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกระทรวงหรือกรมไปปฏิบัติงานหรือไปประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอ ราชการ

บริหารส่วนภูมิภาคเป็นระเบียบการปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้มอบอำนาจให้ผู้แทนของตนที่ไปปฏิบัติงานหรือไปประจำอยู่ ณ จังหวัด หรืออำเภอ มีอำนาจที่จะวินิจฉัยและดำเนินการอย่างใด โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งเข้าไปยังราชการบริหารส่วนกลาง. ฉะนั้น การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้จึงเป็นการรวมอำนาจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>๕</sup>

### ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายและที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ ผู้ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ผ่านจังหวัด และอำเภอ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเรา ในฐานะที่อำนาจฝ่ายบริหารเป็นอำนาจที่ใกล้ชิดกับประชาชน ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจที่จะดำเนินการได้ 2 สถานะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้แก่กิจการที่สำคัญที่จะต้องปฏิบัติ อันเห็นนโยบายที่สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยของชาติ การติดต่อกับต่างประเทศ ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบาย วินิจฉัย และรับผิดชอบร่วมกัน และจะมอบหมายให้องค์การปกครองใดๆ ไปดำเนินการแทนไม่ได้

2. อำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายรับนโยบายจากคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติจัดทำเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย หรือฝ่ายข้าราชการประจำ อันได้แก่ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี และเจ้าหน้าที่ชั้นรองๆ ลงไป จะเป็นผู้ดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการประสานงานระหว่างกระทรวงต่อกระทรวง หรือกรมต่อกรม อีกด้วย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีลักษณะเด่นชัดอยู่ประการหนึ่ง

ก็คือ เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เหล่านี้ อาจมอบหมายให้-  
องค์การปกครองอื่นรับไปปฏิบัติจัดทำได้ เช่น กระทรวงหรือกรม มอบอำนาจ  
ให้จังหวัดไปปฏิบัติจัดทำแทนได้ เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ราชการ  
บริหารส่วนกลางมอบอำนาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไปปฏิบัติจัดทำแทน  
**ราชการบริหารส่วนภูมิภาค**

จังหวัด อำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค กิ่ง-อำเภอ ตำบล  
และหมู่บ้าน มิได้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่มีลักษณะเป็นองค์การปก-  
ครองภูมิภาค

จังหวัดเป็นเขตการปกครองซึ่งรวมทั้งกิ่งที่หลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน จัง-  
หวัดเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในการบริหารงานของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา  
ข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในการบริหาร-  
ราชการของจังหวัดและอำเภอ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บริหาร  
ราชการตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และบริหารราชการ  
ตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม มอบหมายในลักษณะที่เป็นอำนาจ  
หน้าที่ราชการบริหารฝ่ายประจำมาปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นผู้รับมอบ  
อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี รัฐ-  
มนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงและ  
อธิบดีกรมต่าง ๆ มาปฏิบัติจัดทำแทนในเขตจังหวัดนั้น ๆ

ในปัจจุบันนี้บางจังหวัดมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีจังหวัดใดเลยมีผู้ช่วย  
ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร  
ส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในการบริหาร รองจากผู้ว่า  
ราชการจังหวัด

ในทุกจังหวัดมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ในจังหวัดนั้น

เมื่อพิจารณาตามหลักการที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ว่าราชการจังหวัด กับปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้น กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะปลัดจังหวัดก็ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดก็เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีความรับผิดชอบพลัดหลังจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปอีกทอดหนึ่ง อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาในการบริหารราชการรวมอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงผู้เดียวโดยเด็ดขาด อันเป็นลักษณะ ของเอกภาพทางการบริหาร (Unity of Command) เพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กำหนดแน่ชัดลงไปว่า ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบงานทั้งหมดทั้งปวง และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น ๆ อันเป็นการขึงถึงเจตนารมณ์ที่จะรื้ออง กั้นการบังคับควบคุมรับผิดชอบและการปฏิบัติหน้าที่ทั่วๆ ทั่วราชการสั่งงานเข้าหรือออกกัน

**หลักการมอบอำนาจ**

โดยที่การบริหารราชการส่วนกลางของไทยเราเป็นการบริหารราชการ แบบรวมอำนาจปกครองและการบริหารราชการ อันได้แก่ อำนาจในการสั่ง การ อนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการใดๆ ไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในเมืองหลวง อันอาจมีอุปสรรคในการบริหารราชการที่สำคัญอยู่บ้าง ประการ กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถจะดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลอย่างทั่วถึง เพราะประเทศมีพื้นที่กว้างใหญ่ มีประชากรมาก การบริหารราชการอาจชักช้า เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้า

ส่วนราชการประจำจังหวัด ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาค จะต้องเสนอขออนุมัติ ขออนุญาตจากกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งก็ต้องเสียเวลานาน เพราะมีระเบียบแบบแผนมากมาย ขั้นตอนในการปฏิบัติราชการสับสน ทำให้ไม่ทันการ สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทอง จึงได้มีการปรับปรุงให้การนำบริการของรัฐเหล่านั้น ไปสู่ราษฎรในชนบทได้รวดเร็วขึ้น และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระการงานของผู้บังคับบัญชาในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของข้าราชการบริหารส่วนกลางให้น้อยลง ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จึงอาจมอบอำนาจในการสั่งการ อนุญาต การอนุมัติ หรือในการปฏิบัติราชการใด ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคได้

การมอบอำนาจเป็นการมอบความรับผิดชอบและมอบอำนาจหน้าที่ทั้งสอง—  
 อย่างไม่พร้อมกัน

การมอบความรับผิดชอบ หมายความว่า รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี คนหนึ่งมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบแก่ผู้ใดบังคับบัญชา อันได้แก่ รัฐมนตรี ช่วยว่าการ รองปลัดกระทรวง รองอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด คนหนึ่ง คนใดแล้วแต่กรณี และเมื่อมอบไปแล้ว มิได้หมายความว่า ความรับผิดชอบจะพ้นไปจากผู้มอบก็หาไม่ ผู้มอบอำนาจจะต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานที่ตนเป็นหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ

การมอบอำนาจหน้าที่ เป็นผลจากการมอบความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นสิทธิ (right) ในการใช้ดุลยพินิจ สิทธิในการวินิจฉัยสั่งการ สิทธิในการบังคับบัญชา และสิทธิในการบริหารงาน

การมอบอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติทั่วไป ผู้บังคับบัญชาจะมอบอำนาจหน้าที่แก่หัวหน้างานระดับรองลงไปตามสายการบังคับบัญชา การมอบอำนาจนี้จะมอบแก่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่การมอบอำนาจระหว่างกระทรวง ทบวง

กรม กับจังหวัด กระทรวง ทบวง กรม จะต้องวางระเบียบแบบแผนไว้เป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไปในแนวเดียวกัน<sup>5</sup>

กฎเกณฑ์หรือหลักการมอบอำนาจซึ่งเป็นแบบแผนโดยทั่วไประหว่าง กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจกับจังหวัด ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจได้ถูกกำหนดไว้ โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 42 วรรคสุดท้าย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และแบบแผนทั่วไปไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกกรมถือปฏิบัติเป็นแบบแผนและแนวเดียวกัน อาจแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะและ 3 กรณี คือ

#### ลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์และแบบแผนทั่วไป

1. อธิบดีจะมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบโดยทำเป็นหนังสือให้รองอธิบดีปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้

หลักเกณฑ์อันนี้ ใช้กับราชการบริหารส่วนกลาง คือ กรมเท่านั้น

2. อธิบดีจะมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดถ้ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบ

อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบหมายให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติ  
คณะกรรมการและทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้

หลักเกณฑ์ที่ใช้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดเท่านั้น

### ลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นหลักเกณฑ์ และแบบแผนทั่วไป

3. อธิบดีจะมอบอำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ หรือการ  
ปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ  
หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะกรรมการในเรื่องใดตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ  
หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะกรรมการในเรื่องนั้น ได้กำหนดการมอบอำนาจไว้  
เป็นอย่างอื่น ก็ให้มีอธิบดีมอบอำนาจไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง  
หรือมติของคณะกรรมการนั้น ๆ ได้กำหนดหรือบัญญัติไว้ อาทิ ประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีที่กรม  
อัยการ ในอันที่จะมอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนผู้ใดก็ได้เป็นพนักงานสอบสวน  
ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความผิด ซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร  
ไทย บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20  
ดังกล่าวนี้ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีกรมอัยการไว้  
เป็นอย่างอื่น โดยที่ผู้รับมอบอำนาจไม่จำเป็นจะต้องเป็นรองอธิบดี และไม่จำเป็น  
ต้องเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 และ 2 ก็ได้

หลักเกณฑ์ที่ใช้กับทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค  
และเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นหลักเกณฑ์และแบบแผนทั่วไปในข้อ 1  
และข้อ 2

หากจะกล่าวโดยสรุปว่า หลักเกณฑ์การมอบอำนาจ “ตามประกาศคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 4๒ วรรคสุดท้าย นั้น หมายความว่า ถ้าหากได้มีกฎหมาย  
ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะกรรมการ กำหนดเรื่องการมอบ

อำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ก็ให้ปฏิบัติไปตามนั้น ถ้าหากว่าไม่มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น จึงให้ดำเนินการตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว”<sup>๑</sup>

หลักเกณฑ์และกระบวนการ (process) ของการมอบอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นหลักเกณฑ์และแบบแผนทั่วไป จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายมีความประสงค์ที่กว้างแน่ชัดที่จะให้อธิบดีมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวเท่านั้นในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเป็นกรมมอบอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ระดับรองลงกลั่นลงไปตามสายการบังคับบัญชา และช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) ที่แคบและสั้นที่สุด ไม่ข้ามชั้นผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ อันเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ต้องการที่จะให้เกิดเอกภาพในการบริหาร (Unity of Command) ขึ้นในการบริหารราชการของจังหวัด ไม่ประสงค์ที่จะให้เกิดความกำกวมและความซ้ำซ้อน กล่าวคือ ต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงคนเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของจังหวัดนั้น ๆ

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายได้บัญญัติให้อธิบดีได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนที่จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งอำนาจหน้าที่ว่ากำหนดมาจากกฎหมาย (Legal Authority) ซึ่งแสดงให้เห็นลักษณะอันสำคัญของอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ได้แก่ อำนาจบริหารอันเป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจอธิปไตยที่ต้องการให้การใช้อำนาจของอธิบดีเป็นไปโดยเที่ยงธรรมและมีเหตุผล

การเปรียบเทียบคดีอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต<sup>๒</sup>

กรมสรรพสามิตเห็นว่า การจัดเก็บภาษีในหน้าที่ของกรมสรรพสามิต อันได้แก่ภาษีสสุรา ภาษีเครื่องดื่ม ตลอดจนค่าธรรมเนียมและค่าแสตมป์ยาสูบ ไม่เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่วางไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เก็บได้น้อย

กว่าที่ค่าชดเชยหรือประมาณการไว้ เพราะขณะนั้นยังมีผู้หลีกเลี่ยงไม่เสียภาษีค่าธรรมเนียมและค่าแสตมป์ยาสูบเป็นจำนวนมาก การปราบปรามผู้หลีกเลี่ยงภาษีค่าธรรมเนียมและค่าแสตมป์ยาสูบ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายสรรพสามิต ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

การที่บุคคลใฝ่ฝืนหรือละเมิดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายสรรพสามิต ถือว่าเป็นการหลีกเลี่ยงภาษีค่าธรรมเนียมและค่าแสตมป์ยาสูบ และเป็น การกระทำความผิดคดีอาญา

การกระทำความผิดคดีอาญาดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 ที่จะ ดำเนินการจับกุม หรือปราบปรามนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย เช่น ปรับเป็นพินัยหลวง หรือนำตัวผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องศาลให้ลงโทษ ปรับ จำคุก หรือทั้งปรับทั้งจำแล้วแต่กรณีความผิด โดยมีเจ้าพนักงานฝ่าย สรรพสามิต เช่น สรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตอำเภอ ร่วมกับเจ้าพนักงาน ตำรวจ เป็นผู้ดำเนินการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดส่งพนักงานสอบสวนเพื่อ ดำเนินคดีตามกฎหมาย

การดำเนินการปราบปรามจับกุมดังกล่าวนี้ กรมสรรพสามิตเห็นว่า ไม่ ประสบผลสำเร็จ กล่าวคือ ยังมีผู้หลีกเลี่ยงภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าแสตมป์ ยาสูบอยู่เหมือนเดิม และการดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวนี้ชักช้า ทำให้ ราษฎรผู้กระทำความผิดที่ถูกเจ้าพนักงานจับกุมเสียเวลาประกอบอาชีพอีกด้วย

คดีอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามกฎหมายสรรพสามิตมีอยู่รวมทั้งสิ้น 68 ลักษณะความผิด<sup>8</sup> คดีอาญาดังกล่าวนี้ กฎหมายสรรพสามิตบัญญัติให้อธิบดี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้<sup>9</sup>

การเปรียบเทียบคดีนั้น หมายถึงการที่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายอื่น ที่กฎหมายนั้นๆ บัญญัติให้อำนาจไว้ เช่นอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามกฎหมายสรรพสามิต หรือนายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 40 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 234 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2515 ข้อ 17 เป็นต้น นำความผิดที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย และความผิดนั้นๆ เป็นความผิดสุ่มโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดสุ่มโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว อย่างสูงไม่เกินสองพันบาท<sup>10</sup> มาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาควรได้รับโทษปรับเพียงสถานเดียว ไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้น มีอำนาจที่จะกำหนดค่าปรับ ซึ่งผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนคดีนั้นกำหนดให้ภายในเวลาอันสมควร แต่ไม่เกิน 15 วัน แล้วคดีนั้นก็จะเป็นอันเสร็จเด็ดขาด<sup>11</sup>

การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิตนั้นหมายถึงการที่อธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิต นำความผิดที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายสรรพสามิต และมีโทษปรับสถานเดียวมาพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาควรได้รับโทษปรับ แล้วอธิบดีกรมสรรพสามิตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิตได้กำหนดค่าปรับตามจำนวนที่เห็นสมควร ไม่สูงและไม่ต่ำกว่าที่กฎหมายสรรพสามิตกำหนดไว้แล้ว ผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าปรับตามที่กำหนด และได้ชำระค่าปรับเรียบร้อยแล้ว

### อำนาจเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต

กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต มีอยู่ 2 ฉบับด้วยกัน คือ

1. กฎหมายสรรพสามิต อันได้แก่ อธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิต
2. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอันได้แก่ พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนฝ่ายตำรวจ

การที่กฎหมายสรรพสามิต ได้บัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพสามิต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิตมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ นั้น มิได้หมายความว่าพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะหมดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจับกุมปราบปราม และสอบสวนคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต พนักงานสอบสวนยังคงมีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดตามกฎหมายสรรพสามิตอยู่เช่นเดิม โดยไม่ต้องได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิต<sup>12</sup>

### การมอบอำนาจการเปรียบเทียบคดี

ถึงเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กรมสรรพสามิตได้พิจารณาเห็นว่า การจับกุมและปราบปรามผู้หลีกเลี่ยงภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายสรรพสามิตเท่าที่ได้ปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น (ก่อนวันที่ 1 เมษายน 2518) ซึ่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเป็นผู้ดำเนินการจับกุมปราบปรามและสอบสวน โดยมีเจ้าพนักงานสรรพสามิตเป็นผู้ร่วมจับกุม แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบคดี กล่าวคือ เมื่อจับตัวผู้กระทำความผิดได้เจ้าพนักงานสรรพสามิตจะต้องนำส่งผู้ต้องหาพร้อมตัวของกลาง (ถ้ามี) ส่งพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจเพื่อทำการสอบสวนสืบสวนดำเนินคดีนั้น ไม่ได้ทำให้ผู้หลีกเลี่ยงภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าแสตมป์

ยาสูบลดน้อยลงแต่อย่างใด ประกอบกับการปฏิบัติงานในลักษณะดังกล่าวนี้เป็น การปฏิบัติงานที่ซ้ำๆ ทำให้เสียเวลาการประกอบอาชีพของราษฎรอีกด้วย หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า รัฐไม่สามารถที่จะนำบริการไปสู่ราษฎรโดยรวดเร็วและมี ประสิทธิภาพได้

ฉะนั้น เพื่อให้การปราบปรามได้ผลยิ่งขึ้น อธิบดีกรมสรรพสามิตจึงได้มอบ หมายอำนาจ<sup>13</sup> ให้แก่

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด
2. นายอำเภอ
3. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
4. ผู้กำกับการตำรวจ
5. ผู้บังคับกองตำรวจ
6. หัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ นายร้อยตำรวจตรี หรือเทียบ เทือนายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป
7. สรรพสามิต
8. สรรพสามิตจังหวัด
9. ผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัด
10. สรรพสามิตอำเภอ
11. สรรพสามิตกิ่งอำเภอ

เป็นผู้มีอำนาจทำการเปรียบเทียบคดีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายสรรพสามิต ซึ่ง เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตนได้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2518 เป็นต้นไป<sup>14</sup> การมอบอำนาจดังกล่าวนี้เป็นกรมมอบให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง (position) ไม่ใช่ มอบอำนาจให้แก่บุคคล ซึ่งเป็นการถูกต้องอย่างยิ่งตามทฤษฎีการมอบอำนาจ- หน้าที่<sup>15</sup>

การมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าว อธิบดีกรมสรรพสามิตได้อำนาจอำนาจตาม ความในมาตรา 44 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2510 มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 และมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ ภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 ซึ่งบัญญัติไว้เหมือนกันทั้ง 3 กฎหมาย คือ

“บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบได้”

การมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ อธิบดีผู้มอบอำนาจได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการปฏิบัติไว้เป็นหลักใหญ่ ๆ ไม่หลวมหลวม เปิดโอกาสให้ผู้รับมอบอำนาจ ได้ใช้ดุลยพินิจ ความสามารถและการตัดสินใจในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่ง ถือว่าเป็นการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) ไม่ใช่การมอบ หมายงาน (Assignment)<sup>16</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายสรรพสามิต ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบ อำนาจหน้าที่ของอธิบดีเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีนี้ ไว้อย่างกว้าง ๆ และธรรมดา ไม่มีบทบัญญัติเป็นพิเศษหรือจำเพาะเจาะจงลงไปว่าผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจะต้อง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น

การมอบหมายอำนาจหน้าที่ต้องยึดหลักเกณฑ์อันเป็นแบบแผนทั่วไปที่ใช้ เหมือนกันหมดทุกกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนกระทั่งถึงจังหวัด และอำเภอ กำหนดไว้โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 42 วรรคท้ายดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

ข้อที่หน้าสังเกตและควรที่จะได้วิเคราะห์ก็คือถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย สรรพสามิตเกี่ยวกับการมอบอำนาจว่า หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี นี้ จะ ถือว่ากฎหมายสรรพสามิตได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อันเป็น การยกเว้นที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 42 วรรคท้ายหรือไม่

การที่จะพิจารณาเรื่องนี้ให้เข้าใจแจ่มแจ้งควรที่จะได้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 และ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 63 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจมาเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของกฎหมายสรรพสามิต

หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามกฎหมายสรรพสามิต	หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	หลักเกณฑ์การมอบอำนาจตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัติซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบ	ถ้าความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ให้อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาราชการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ หรือจะมอบหมายหน้าที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้	การเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ผู้มีอำนาจลงบรรจุตาม มาตรา 44 (1)(2)(3)(4) และ (5) เป็นผู้ส่งเลื่อน วลา สำหรับการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเลื่อนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ก็ได้

จากการเปรียบเทียบจะเห็นข้อแตกต่างได้ชัดเจนว่า กฎหมายสรรพสามิต  
 ไม่ได้ระบุลงไปให้แน่ชัดว่า บุคคลที่อธิบดีกรมสรรพสามิตจะมอบอำนาจ  
 เปรียบเทียบก็ให้เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใด ตรงกันข้ามประมวลกฎหมาย  
 วิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งจำเพาะเจาะจงว่า ผู้ที่อธิบดีกรมอัย-  
 การจะมอบหมายหน้าที่หรือมอบอำนาจให้ นั้น ต้องเป็นพนักงานสอบสวน ซึ่ง  
 พนักงานสอบสวนดังกล่าวนี้อาจจะเป็นผู้ใดก็ได้ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นรองอธิบดี  
 หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่อาจจะเป็นนายอำเภอหรือผู้บังคับกองก็ได้ ตามที่ได้  
 บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ พ.ร.บ. ระเบียบ  
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็เช่นเดียวกันได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจของ  
 อธิบดีในการที่จะส่งเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ  
 4 ลงมาว่า คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเลื่อนเงินเดือนก็  
 ได้ โดยที่อธิบดีไม่ต้องทำเป็นคำสั่งและไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตาม  
 นัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร. 0203/ว. 135 ลงวันที่ 2 ตุลาคม  
 2518 จึงเห็นได้ชัดว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ พ.ร.บ.  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ได้กำหนดเรื่อง การมอบอำนาจไว้  
 เป็นอย่างอื่นแล้ว อันเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่  
 กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515  
 ข้อ 42 วรรคท้าย ส่วนกฎหมายสรรพสามิตนั้นถือว่า มิได้กำหนดเรื่องการมอบ  
 อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ฉะนั้น การมอบอำนาจตามกฎหมายสรรพสามิตต้องปฏิบัติ  
 ตามหลักเกณฑ์และแบบแผนทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่  
 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 42 วรรคท้าย ซึ่งหมายความว่าใน  
 ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น อธิบดีกรมสรรพสามิตจะมอบอำนาจในการ

เปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติราชการ แทนไม่ได้เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยมีเงื่อนไขว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และต้องทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ทั้งนี้ เป็นที่เห็นได้ชัดแจ้งว่า เจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจไว้เช่นนี้ก็เพื่อที่จะให้เกิดเอกภาพในการบริหาร ในการบริหารงานของจังหวัดต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ งานทั้งปวง และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการของจังหวัดนั้น ๆ แต่เพียง ผู้เดียว ตามหลักการจัดองค์การที่ดีและตามหลักเกณฑ์การบริหารที่มีประสิทธิ- ภาพ

จึงเห็นได้ว่า การที่อธิบดีกรมสรรพสามิตมอบอำนาจการเปรียบเทียบคดี ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวม 11 ตำแหน่ง<sup>17</sup> นั้นเป็น การปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ดำรง ตำแหน่งอื่น ๆ ในราชการส่วนภูมิภาคอีก 10 ตำแหน่ง ถ้อยปฏิบัติโดยชัดหรือ แย้งกับกฎหมาย และการใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นการสั่งให้ราชการบริหารส่วนภูมิ- ภาควิปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม<sup>18</sup> ฉะนั้น ผลที่ตามมาจากการสั่งให้ ปฏิบัติราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมจะต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไป ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

ในเรียงนี้ ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล มีความเห็นดังนี้<sup>19</sup>  
 “อธิบดีกรมสรรพสามิตต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดี ให้มีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2509

ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 42 วรรค-  
 สุกท้าย และจะมอบอำนาจให้ใดเฉพาะแก่รองอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด  
 เท่านั้น จะมอบให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่นๆ ที่มีได้ระบุไว้ในข้อ 42 ไม่ได้ ทั้ง  
 นี้ เพราะพระราชบัญญัติยาสูบ ฯ มิได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจให้แก่ผู้ได้รับ  
 มอบหมายหรือกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายไว้โดยเฉพาะ จึงไม่  
 เข้าข่ายกเว้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 42 ที่ว่า กำหนด  
 เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น การที่พระราชบัญญัติยาสูบ ฯ มาตรา 54  
 บัญญัติไว้อย่างล้อยๆ ว่า หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายโดยมิได้ระบุว่า เป็นเจ้าหน้าที่  
 ตำแหน่งใดไว้เลย ก็ถือว่ามิได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อันเป็น  
 ข้อยกเว้นจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 42 ถึงแม้ว่าพระราช-  
 บัญญัติยาสูบ ฯ จะเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่เมื่อมิได้มีบทบัญญัติไว้ในเรื่องนี้โดย  
 ตรงก็ต้องใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 อันเป็นบทกฎหมายที่วางหลัก  
 ทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหารบังคับ

### การปฏิบัติในการเปรียบเทียบคดี

กรมสรรพสามิตต้องการที่จะให้สรรพสามิตอำเภอและสรรพสามิตกิ่งอำเภอ  
 เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ 2 ตำแหน่งเท่านั้น ส่วน  
 สรรพสามิตเขต สรรพสามิตจังหวัด และผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัด เป็นผู้ควบคุม  
 ตรวจสอบตราครุฑ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของสรรพสามิตอำเภอดำเนินการไปตามกฎ-  
 หมายและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนดไว้ สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด  
 นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ผู้กำกับการตำรวจ ผู้  
 บังคับกองตำรวจ และหัวหน้ากิ่งสถานีตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจ

หรือเทียบเท่านายร้อยตำรวจชั้นไป ที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมสรรพสามิต นั้น เป็นที่เข้าใจว่า กรมสรรพสามิตไม่พึงประสงค์ที่จะให้ใช้อำนาจการเปรียบเทียบคดีแต่จะเหตุผลใดไม่ปรากฏ หากจะให้แปลเจตนาของกรมสรรพสามิต ตามลักษณะพฤติกรรมการสั่งให้จังหวัดถือปฏิบัติก็พอจะอธิบายได้ว่า กรมสรรพสามิตมุ่งถึงแต่จะให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่สังกัดกรมสรรพสามิตเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจเปรียบเทียบคดี แต่อย่างไรก็ตามกรมสรรพสามิตก็มีได้มองข้ามหลักการบริหารในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเสียเลยทีเดียว กล่าวคือ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่ไม่แน่ว่าผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี และเมื่อสรรพสามิตอำเภอลงรายการในสมุดคดีเปรียบเทียบแล้วก็ให้เสนอนายอำเภอทราบตั้งนี้เป็นต้น

อีกประการหนึ่ง กรมสรรพสามิตพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ และเพื่อสะดวกและรวดเร็วในการจ่ายเงินสินบนรางวัล จึงขอให้สรรพสามิตจังหวัดรายงานเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดขอมอบอำนาจให้นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอหรือสรรพสามิตกิ่งอำเภอเป็นผู้ส่งจ่ายเงินสินบนรางวัลตามระเบียบ<sup>19</sup> กระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติยาสูบ ข้อ 15 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า—

“ให้ผู้มีตำแหน่งต่อไปเป็นผู้มีอำนาจส่งจ่ายเงินรางวัลตามอัตราและเงื่อนไข ตามที่ระบุไว้ในข้อ 9 และข้อ 10 คือ

“...ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน”

เท่าที่ปรากฏหลักฐานมีอยู่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดนนทบุรี<sup>20</sup> จังหวัดปทุมธานี<sup>21</sup> และจังหวัดนครนายก และเชื่อกันว่ามีอยู่อีกหลายจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบหมายอำนาจการจ่ายเงินรางวัลจับผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติยาสูบ ให้แก่นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ ตามที่กรมสรรพสามิตได้สั่งการไปยังจังหวัดต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติ

สำหรับจังหวัดนครนายกนั้น เมื่อจังหวัดได้รับคำสั่งจากกรมสรรพสามิตว่า ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มอบอำนาจให้นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ สรรพสามิตกิ่งอำเภอ เป็นผู้มียอำนาจสั่งจ่ายเงินรางวัลจับผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 แทนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จังหวัดนครนายกพิจารณาเห็นว่าน่าจะกระทำไม่ได้ เพราะประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2516 ข้อ 53 วรรคสุดท้าย กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้ ได้เฉพาะรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเท่านั้น<sup>22</sup> จังหวัดนครนายกจึงได้หยิบยกปัญหาหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่าความเห็นของจังหวัดจะถูกตั้งหรือไม่นั้น

แต่เป็นที่น่าเสียใจว่า การพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ของกระทรวงมหาดไทย ไม่รอบคอบเท่าที่ควร กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยตอบข้อหารือของจังหวัดนครนายกไปว่า "...ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 53 ระบุว่า ถ้ากฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามระเบียบที่กระทรวงกำหนดก็ได้ แต่ในกรณีนี้มีระเบียบของกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 24 มกราคม 2518 ข้อ 8 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ และสรรพสามิตกิ่งอำเภอเป็นผู้แทนมียอำนาจสั่งจ่ายเงินรางวัลจับผู้กระทำผิด พ.ร.บ. ยาสูบได้ จึงไม่เป็นการขัดกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218..."<sup>23</sup>

กระทรวงมหาดไทยอ้างระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 24 มกราคม 2518 ข้อ 8 ว่าได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทำได้

ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ. 2518 ทั้ 8  
บัญญัติไว้ดังนี้

“...การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินค่าปรับในการเปรียบเทียบคดีส่งคลัง ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบที่ว่าด้วยการนั้น และให้หักจ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลของกระทรวงการคลัง ให้ให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับก่อนที่จะนำส่งเป็นเงินผลประโยชน์ของกรมสรรพสามิต

ให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ต้องหา ในกรณีที่ผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบและให้ผู้ต้องหาลงลายมือชื่อรับทราบถึงจำนวนเงินค่าปรับไว้ที่กลุ่มใบเสร็จรับเงิน ซึ่งเจ้าพนักงานเก็บรักษาด้วย...”

หากจะได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้วจะเห็นได้ว่า ระเบียบกรมสรรพสามิตดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะมอบอำนาจให้นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ หรือสรรพสามิตกิ่งอำเภอเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้จ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำความผิด ตาม พ.ร.บ. ยาสูบ พ.ศ. 2509 ตามที่กระทรวงมหาดไทยกล่าวอ้างแต่อย่างใด

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับกระทรวงมหาดไทยที่ตอบข้อหารือของจังหวัดนครนายกไปเช่นนั้น เพราะโดยหลักการแล้ว กระทรวงมหาดไทยน่าจะยึดหลักระบบราชการหรือโครงสร้างของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2518 ซึ่งไม่พึงประสงค์ที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้นายอำเภอ แต่ต้องการที่จะให้ “.....ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบให้เฉพาะรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนใดคนหนึ่งเท่านั้น.....”<sup>24</sup> ยกเว้นแต่ว่ากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า อำนาจที่ให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดไว้เน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจให้นายอำเภอทำการแทนได้ ก็ให้  
ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้นายอำเภอได้

แต่เมื่อพิจารณากระบวนวิธีสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ.  
2518 ข้อ 8 ถึงแม้กล่าวแล้ว ก็ไม่ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้แต่อย่างใด เป็น  
เรื่องที่ทำให้เป็นที่สงสัยว่า กระทรวงมหาดไทยได้ยึดหลักการตามกฎหมาย ระ-  
เบียบข้อบังคับใดเป็นข้อยกเว้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยน่าจะทำความเข้าใจให้เป็น  
ที่แจ่มแจ้งแน่ชัดเสียด้วยก็จะเป็นการดี

อนึ่ง หากจะพิจารณาถ้อยคำตามที่ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดี-  
จับกุมผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติยาสูบ ข้อ 15 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดหรือผู้แทน" นั้น จะถือว่าระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้ ได้กำหนด  
เรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ระเบียบ  
กระทรวงการคลังดังกล่าวมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแต่ประ-  
การใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมอบอำนาจให้ได้เฉพาะรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้  
ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดคนหนึ่งคนใด  
ทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มอบอำ-  
นาจให้นายอำเภอ ผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตอำเภอ ทำการแทนใน  
นามผู้ว่าราชการจังหวัดหาได้ไม่ เพราะผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นมิใช่หัวหน้าส่วน-  
ราชการประจำจังหวัด

อนึ่ง หากสมมติว่า ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลใน  
คดีจับกุมผู้กระทำความผิดพระราชบัญญัติยาสูบ ข้อ 15 ได้กำหนดเรื่องการมอบ  
อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ได้กำหนดว่า

"...ราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ สรรพ-  
สามิตอำเภอ ผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัด ผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจ  
จากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำการแทน"

บทบัญญัติที่สมมติดังกล่าวนี้กล่าวได้ว่า ระเบียบดังกล่าวนี้ได้รับบัญญัติเรื่อง การมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบ อำนาจให้นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ หรือผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัดทำการแทน ในนามผู้ว่าราชการจังหวัดนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประ- ภาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 53 บรรค ท้ายได้

สำหรับผู้บังคับกองตำรวจนั้นทางปฏิบัติในขณะนั้นถึงแม้ว่าจะได้รับมอบอำ- นาจจากอธิบดีกรมสรรพสามิตให้ทำการเปรียบเทียบคดีอาญาที่มีโทษปรับสถาน เดียวตามกฎหมายสรรพสามิต แต่ก็ไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ กล่าว คือ “ปฏิบัติอย่างที่เคยปฏิบัติอยู่ก่อนที่จะได้มอบอำนาจ คือ ตำรวจจับมา พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจยังทำการเปรียบเทียบอยู่เช่นเดิม ตำรวจไม่ได้นำตัวผู้ต้อง หาไปส่งสรรพสามิตอำเภอ หรือนายอำเภอแต่อย่างใด เพราะถือว่าพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจมีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อธิบดีกรมสรรพสามิตไม่เห็นจำเป็นจะต้องมามอบหมายอำนาจอะไรอีก ถึงมอบก็ ไม่เห็นจะมีอำนาจอะไรเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ตำรวจก็ยังคงปฏิบัติเหมือนเดิม ไม่มี อะไรเกิดขึ้น”<sup>25</sup>

ในทางปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ผู้กำกับการตำรวจ ผู้ช่วย สรรพสามิตจังหวัด ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ได้รับมอบอำนาจ ผู้ที่ใช้อำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจ คือ สรรพสามิตอำเภอ และสรรพสามิตกิ่งอำเภอเท่านั้น ซึ่งเป็นเจตนาารมย์และความประสงค์ของกรม สรรพสามิต<sup>26</sup>

## ปัญหาในทางปฏิบัติ

กรมสรรพสามิตได้ตระหนักดีว่า ในการที่กรมสรรพสามิตได้มอบอำนาจ และสั่งการให้จังหวัดและอำเภอปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องการเปรียบเทียบคดีอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิตนี้ ย่อมจะต้องมีปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง<sup>27</sup> ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก และกรมสรรพสามิตเองได้มีความห่วงใยเรื่องนี้มาก จึงได้พยายามวางแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอีกมากมายจนได้ จังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดอื่น ๆ อีกหลายจังหวัดได้หารือไปยังกรมสรรพสามิตว่า หากผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำการเปรียบเทียบคดี ไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ ผู้รักษาราชการแทนจะมีอำนาจเปรียบเทียบคดีตามที่อธิบดีกรมสรรพสามิตหรือไม่ ซึ่งกรมสรรพสามิตก็ได้ยืนยันให้ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจเปรียบเทียบคดีได้ ทั้งนี้เป็นอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515<sup>28</sup>

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ เท่าที่พอจะประมวลได้และได้รับคำชี้แจงจากกรมสรรพสามิตแล้วมีดังนี้<sup>29</sup>

1. ปัญหา : การที่อธิบดีกรมสรรพสามิตมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวตาม พ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493 พ.ร.บ. ยาสูบ พ.ศ. 2509 และ พ.ร.บ. ภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 นั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดต้องการจะใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้ได้หรือไม่

คำตอบ : การที่อธิบดีกรมสรรพสามิตมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียว ตามคำสั่งกรมสรรพสามิต ที่ 29/2518 ลงวันที่ 28 มกราคม 2518 ทำให้

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีตาม พ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493 พ.ร.บ. ยาสูบ พ.ศ. 2509 และ พ.ร.บ. ภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมใช้อำนาจเปรียบเทียบคดีได้ตามระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ. 2518 ข้อ 3 ให้ทำการเปรียบเทียบ ณ ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ซึ่งความผิดเกิดขึ้น สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา ย่อมทำการสืบสวนตามข้อบังคับที่ 1/2509 ข้อ 3 (4) ของ กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509 ตลอดจนทำการเปรียบเทียบได้ ตามระเบียบกรมสรรพสามิตฉบับดังกล่าวได้ ณ สถานที่ของพนักงานปกครอง

**2. ปัญหา :** การที่อธิบดีกรมสรรพสามิตได้มอบหมายอำนาจการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตเขต นายอำเภอ ฯลฯ ตามคำสั่งกรมสรรพสามิต ที่ 29/2518 ลงวันที่ 28 มกราคม 2518 หมายถึงว่า อธิบดีกรมสรรพสามิตมอบอำนาจในการเปรียบเทียบคดีตามที่อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอยู่ตามกฎหมายไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวในส่วนภูมิภาคไปปฏิบัติราชการหรือใช้อำนาจแทนอธิบดีกรมสรรพสามิตใช้หรือไม่

**คำตอบ :** การที่อธิบดีกรมสรรพสามิตได้มอบอำนาจการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามคำสั่งกรมสรรพสามิตที่ 29/2518 ลงวันที่ 28 มกราคม 2518 ทำให้ผู้รับ

มอบหมายดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบ ได้ตามกฎหมาย  
สรรพสามิตเท่ากับอำนาจที่อธิบดีกรมสรรพสามิตมีอยู่ และ  
คดีอาญาเล็กน้อยได้ตามมาตรา 37 แห่งประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความอาญา

**8. ปัญหา :** หากในอำเภอหนึ่งมีคดีความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ตาม  
พ.ร.บ. สุรา พ.ศ. 2493 เกิดขึ้นคดีหนึ่ง ผู้ต้องหายินยอมให้  
เปรียบเทียบปรับ นายอำเภอเห็นว่าตนได้รับมอบหมายจาก  
อธิบดีกรมสรรพสามิต นายอำเภอจึงใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ทำการ  
เปรียบเทียบปรับใน 100 บาท แต่สรรพสามิตอำเภอเห็นว่า  
ตนเองก็มีอำนาจเหมือนกันตนจะปรับ 200 บาท ข้อขัดแย้ง  
ดังกล่าวนี้จะให้ปฏิบัติอย่างไร  
ข้อขัดแย้งดังกล่าวนี้ หากนายอำเภอจะถือว่า นายอำเภอเป็น  
หัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบ  
งานบริหารของอำเภอ และถือว่าสรรพสามิตอำเภอมีหน้าที่เป็น  
ผู้ช่วยเหลือนายอำเภอตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลง  
วันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 57, 58 แล้วส่งปรับ 100 บาท  
โดยเด็ดขาดไปแล้ว เช่นนี้จะได้อหรือไม่

**คำตอบ :** ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชาจะต้องนำตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยของกลาง  
ส่งผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีคนหนึ่งคนใดเพื่อให้ทำการเปรียบเทียบ  
และผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีซึ่งรับตัวผู้ต้องหา  
และของกลางไว้สามารถใช้ดุลยพินิจของตนโดยอิสระในการ  
กำหนดค่าปรับภายในกรอบของกฎหมาย กล่าวคือ ถ้านาย  
อำเภอเปรียบเทียบก็ย่อมใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระ ถ้าสรรพ  
สามิตเป็นผู้เปรียบเทียบ ก็มีอิสระเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดีกรม

สรรพสามิตก็ได้ตระหนักว่าการเปรียบเทียบคดีอาจเกิดการ  
ลักลั่น ไม่ได้ระดับเดียวกัน จึงได้จัดพิมพ์คู่มือการปรับใน  
อัตราขั้นต่ำไว้เพื่อยึดถือ แต่อย่างไรก็ดีอัตราปรับขั้นต่ำนั้น  
แต่ข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่ได้สั่งให้ยึดถือเป็นหลักตายตัว การ  
ใช้ตัดสินพิจารณาหลักการพิจารณาคดีย่อมมีความสำคัญอยู่เสมอ

4. ปัญหา : ถ้าหากว่าในจังหวัดหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจตาม  
ระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี พ.ศ.  
2515 ข้อ 3 วรรค 2 โดยกำหนดให้นายอำเภอหรือสรรพ-  
สามิตอำเภอผู้หนึ่งผู้ใดแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีเกิดขึ้นในอำเภอนั้น ๆ จะได้หรือไม่

คำตอบ : ตามระเบียบการเปรียบเทียบคดี ข้อ 3 วรรค 2 นั้น ให้อำนาจ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งขาดในกรณีนี้ ไม่น่าจะเหตุเกิดซึ่งที่ใด  
ในระหว่างอำเภอเท่านั้น ส่วนการเปรียบเทียบนั้นย่อมขึ้นอยู่กับ  
ที่เจ้าพนักงานต้องหานำส่งผู้ใดเป็นผู้เปรียบเทียบก็ย่อมเป็นไป  
ตามนั้น

5. ปัญหา : สรรพสามิตเขตตามคำสั่งกรมสรรพสามิต ที่ 29/2518 ลงวันที่  
28 มกราคม 2518 หมายถึงผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วน  
ราชการประจำเขตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่  
29 กันยายน 2515 ข้อ 34 ใช่หรือไม่

คำตอบ : สรรพสามิตเขตตามคำสั่งกรมสรรพสามิต ที่ 29/2518 ลงวันที่  
28 มกราคม 2518 หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วน  
ราชการประจำเขตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่  
29 กันยายน 2515 ข้อ 34 และชั้นตรงต่อกระทรวง  
ทบวง กรมนั้น ๆ

6. ปัญหา : ถ้าหากเจ้าพนักงานผู้จับ (ตำรวจ) นำผู้ต้องหาพร้อมด้วยของกลางไปยังที่ว่าการอำเภอ แต่สรรพสามิตอำเภอไม่อยู่เพราะลาป่วย 3 วัน นายอำเภอจะทำการเปรียบเทียบคดีเองได้หรือไม่

คำตอบ : นายอำเภอเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมสรรพสามิตให้มีอำนาจเปรียบเทียบคดี เมื่อเจ้าพนักงานผู้จับนำตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยของกลางมาส่งที่ว่าการอำเภอ นายอำเภอยอมทำการเปรียบเทียบคดีได้

7. ปัญหา : นายอำเภอจะทำการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวนี้ได้ ในกรณีใดบ้าง

คำตอบ : นายอำเภอจะทำการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานผู้จับนำตัวผู้ต้องหาพร้อมด้วยของกลางมาส่งที่ว่าการอำเภอ นายอำเภอยอมทำการเปรียบเทียบคดีได้

8. ปัญหา : คดีที่สรรพสามิตอำเภอเห็นว่าไม่สมควรเปรียบเทียบปรับเพราะคนเดียวกันนี้ ได้เคยกระทำความผิดมาแล้วหลายครั้ง และถูกเปรียบเทียบปรับไปแล้วแต่ไม่เซ็ดทาบ สรรพสามิตอำเภอก็จะส่งตัวไปให้พนักงานสอบสวนจัดการฟ้องศาลต่อไป แต่ผู้ต้องหาไปหานายอำเภอ ๆ เห็นว่ายังไม่ควรส่งตัวไปให้พนักงานสอบสวน ให้ปรับได้โดย สรรพสามิตอำเภอไม่ยอม นายอำเภอก็ใช้อำนาจนายอำเภอเปรียบเทียบปรับไปเลย กรณีเช่นนี้จะถือว่านายอำเภอปฏิบัติชอบหรือไม่

กรณีที่สอง หากสรรพสามิตอำเภอส่งตัวผู้ต้องหาไปให้พนักงานสอบสวนให้ทำเป็นคดีฟ้องศาล แต่พนักงานสอบสวน(นายร้อยตำรวจตรี) เห็นว่ายังไม่สมควรฟ้องศาล จึงได้เปรียบเทียบปรับไปเลย กรณีเช่นนี้จะถือว่าพนักงานสอบสวนปฏิบัติชอบหรือไม่

คำตอบ : เมื่อสรรพสามิตอำเภอเห็นว่าไม่สมควรเปรียบเทียบปรับเพราะผู้ต้องหาคนเดียวกันนี้ ได้เคยกระทำผิดมาแล้วหลายครั้งและไม่เช็ดถูล้าง สรรพสามิตอำเภอจะทำหนังสือส่งตัวผู้ต้องหาพร้อมตัวช่วยของกลางให้เจ้าพนักงานสอบสวนเพื่อทำเป็นคดี นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนราชการในอำเภอนั้น ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 และสั่งให้เปรียบเทียบก็ยอมทำได้ ตามกฎหมาย กรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่ทำการเปรียบเทียบปรับไปแล้วเช่นนี้ ในทางกฎหมายก็ยอมทำได้เช่นเดียวกัน

คำตอบปัญหาของกรมสรรพสามิตดังกล่าวนี้เห็นว่า ตอบไม่ตรงกับประเด็นของปัญหาที่สงสัยเท่าไรนัก ซึ่งแสดงว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้บางปัญหาก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ คงจะกล่าวต่อไปนี้

1. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด สรรพสามิตเขต สรรพสามิตจังหวัด ผู้ช่วยสรรพสามิตจังหวัด ต้องการจะใช้อำนาจของตนตามที่ได้รับมอบอำนาจทำการเปรียบเทียบคดี จะให้ปฏิบัติอย่างไร จะใช้สมัครรับคำกล่าวโทษ (ส.ร. 1/55) เล่มใด จะใช้เล่มเดียวกับที่สรรพสามิตอำเภอใช้ปฏิบัติอยู่ หรือจะใช้เล่มพิเศษเฉพาะต่างหาก

2. สถานที่ทำการเปรียบเทียบก็ได้กำหนดไว้แน่ชัด กำหนดแต่เพียงว่า สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดใช้สถานที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งมีความเหมาะสมกว้างขวางมาก ไม่ทราบว่าเป็นสถานที่ใด แต่ตามระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการเปรียบเทียบคดี คือที่ทำการสรรพสามิตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และตามหนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/ว. 50 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2518 ข้อ 8.2 กำหนดว่าสถานที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบใช้ทำการเปรียบเทียบ ให้ใช้ที่ว่าการอำเภอ

หรือถึงอำเภอเป็นที่ทำการ จะไปทำการที่อื่นไม่ได้ ซึ่งจะเห็นว่า ระเบียบหรือหนังสือสั่งการของกรมสรรพสามิตเองก็ยังขัดแย้งกันอยู่

ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอย่อมแตกต่างกับที่ว่าการอำเภอ

ที่ว่าการอำเภอหมายความรวมถึงที่ทำการปกครองอำเภอด้วย

ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ ที่ว่าการศึกษาธิการอำเภอ ก็เป็นที่ว่าการอำเภอ ทั้งนี้เป็นต้น

อนึ่ง หากสรรพสามิตเขตหรือสรรพสามิตจังหวัดจะทำการเปรียบเทียบคดีตามที่ได้รับมอบอำนาจ บุคคลเหล่านั้นจะใช้สถานที่ใดทำการเปรียบเทียบก็ได้ กำหนดไว้แน่ชัดแต่อย่างใดเช่นเดียวกัน

กรมสรรพสามิตยืนยันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ก็ย่อมใช้อำนาจทำการเปรียบเทียบคดีได้เช่นเดียวกัน แต่ในเวลาเดียวกัน กรมสรรพสามิตก็เห็นว่า กรมสรรพสามิตมีความประสงค์ที่จะให้สรรพสามิตอำเภอและสรรพสามิตกิ่งอำเภอเท่านั้นเป็นผู้ทำการเปรียบเทียบคดี ซึ่งเปรียบเทียบหนึ่งเป็นการปฏิบัติที่เรียกว่า “ปากว่าตาขยิบ” หากความแน่นอนไม่ได้

3. กรมสรรพสามิตมอบอำนาจการเปรียบเทียบคดีซึ่งเป็นอำนาจการบริหารให้สรรพสามิตเขตไปปฏิบัติจัดทำแทน อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะสรรพสามิตเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ<sup>30</sup> เท่านั้น อำนาจการเปรียบเทียบคดีเป็นอำนาจทางกำนบริหาร ไม่ใช่การปฏิบัติงานทางวิชาการแต่อย่างใด การมอบอำนาจให้สรรพสามิตเขตทำการเปรียบเทียบคดีจึงเป็นการมอบอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีลักษณะเป็นการแทรกแซงง่ายง่าย การบริหารราชการ ของผู้ว่าราชการจังหวัดภายในเขตจังหวัดนั้นๆ<sup>31</sup> ฉะนั้น การปฏิบัติงานของสรรพสามิตเขตก็เป็นการปฏิบัติที่ “ไม่เป็นไปตามระเบียบแผนแผนและกฎหมายอย่างแท้จริง” ลักษณะการ

เช่นนี้จะเป็นมูลปัจจัยทำลายหลักการปกครองบังคับบัญชา ทำให้ราชการบริหารเสื่อมทราม . . .”<sup>๑๖</sup>

เงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นปัญหาอยู่เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการสอบสวนทั้งสิ้น หากปฏิบัติผิดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดไป โดยปฏิบัตินอกเหนือจากกฎหมายหรือผิดไปจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ กระบวนการสอบสวนหรือกระบวนการยุติธรรมเหล่านี้ย่อมกลายเป็นกระบวนการที่ไม่ยุติธรรม

### ข้อเสนอแนะ

กรมสรรพสามิต ได้สั่งการให้จังหวัดและอำเภอปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิตในฐานะที่เป็น ราชการ บริหาร ส่วนกลางผู้เป็นเจ้าของอำนาจ และมอบอำนาจไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคปฏิบัติจัดทำแทน โดยที่ขาดประสบการณ์ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในทางวิชาการบริหารและในทางปฏิบัติ เป็นการบริหารราชการโดยไม่คำนึงถึงตัวบทกฎหมายให้ละเอียดรอบคอบ เป็นการบริหารราชการโดยถือคัมภีร์เพียงฉบับเดียว ราชการประสานงานในระดับแนวนอน (Horizontal Administration) ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทั้งในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง เป็นการบริหารราชการแบบสั่งการให้ปฏิบัติในแนวดิ่ง (Vertical Administration) ในทางที่ถูกที่ควร ก่อนที่กรมสรรพสามิตจะตัดสินใจกำหนดระเบียบแบบแผนก่อนที่จะตัดสินใจมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาครับไป ปฏิบัติ จัดทำ กรมสรรพสามิตควรที่จะได้คำนึงถึงว่าราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้นเป็นที่รวมของข้าราชการที่สังกัดทุกกระทรวง ทบวง กรม อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย นายอำเภอสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สรรพสามิตจังหวัด สรรพสามิตอำเภอ สังกัดกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ในราชการบริหารส่วนกลางและการบริหารราชการ ส่วนภูมิกาคนั้น ไม่ได้มี เฉพาะ

กฎหมายสรรพสามิตฉบับเดียว ยังมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดโครงสร้าง เงื่อนไขกระบวนการอื่นๆ ไว้อีกด้วย กรมสรรพสามิตจึงควรที่จะได้สร้างการประสานงานระหว่างองค์กรหรือระหว่างกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แบบคณะกรรมการผสม (Inter-Department Committee) ระหว่างกรมที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือก่อนที่จะกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ควรที่จะได้เชิญผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมการปกครอง ไปร่วมพิจารณาปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติเสียก่อน เพราะคณะกรรมการนี้จะช่วยกันกรองขจัดข้อความที่กำกวม ขจัดมูลเหตุที่อาจทำให้เกิดการขัดแย้งลงให้มาก และจะทำให้มีการประสานงานดีขึ้น<sup>33</sup>

การประสานงานนี้มีความสำคัญต่อการบริหารราชการอยู่เป็นอันมาก ในกรณีดังกล่าวนี้หากกรมสรรพสามิตไม่มองข้ามความสำคัญของการประสานงานแล้ว ความบกพร่องและความหละหลวมต่างๆ ในการสั่งงานก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้ การประสานงานเป็นระเบียบธรรมเนียมในการบริหารราชการในหน่วยงานของรัฐเกือบทุกหน่วยงานก็ว่าได้ ไม่ว่าจะเป็นระดับกระทรวง ระดับกรม ระดับกอง หรือในระดับจังหวัด อำเภอ “มักจะเน้นในเรื่องระเบียบการประสานงานเป็นอันมาก จนอาจกล่าวได้ว่าระเบียบวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการประสานงานนี้เป็นธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาในวงราชการ การขาดการประสานงานที่ดีจะเป็นผลทำให้สูญเสียทั้งกำลังคน กำลังเงิน กำลังใจ กำลังขวัญ และเวลา ทั้งนี้ ความสำคัญของการประสานงานจึงเด่นเกินเสมือนหัวแหวนของการบริหารงานอยู่เสมอ<sup>34</sup> แต่เหตุการณ์ต่างๆ ได้ล่วงเลยมาแล้ว การประสานงานดังกล่าวอาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรขึ้นในทันทีทันใด แต่ก็ยังไม่สายเกินไปที่จะได้รับปรึกษาหารือกับกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมอัยการ แล้วประมวลความคิดเห็นทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านเสนอคณะกรรมการประ-

สำนักงานตั้งกล่าวนี้ พิจารณาให้ความเห็นเพื่อกรมสรรพสามิตจะได้ดำเนินการ  
อย่างหนึ่งอย่างใดก่อนที่จะสายเกินไป

## สรุป

โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดไว้ชัดเจนโดยประกาศคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕แล้วว่า ต้องการที่จะให้ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด  
และรับผิดชอบในการบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ โดยมีหัวหน้าส่วน  
ราชการประจำจังหวัดที่ส่วนราชการต่างๆ ส่งไปประจำอยู่ในจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้  
ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีความรับผิดชอบลงโทษไปต่อจากผู้ว่าราชการ  
จังหวัดอีกทอดหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ ราชการบริหารส่วนกลางผู้เป็น  
เจ้าของอำนาจในการที่จะสั่ง ในการอนุมัติ การอนุญาตหรือในการมอบอำนาจไป  
ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคปฏิบัติ หาได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว  
นี้ไม่ ราชการบริหารส่วนกลางกลับมองข้ามความสำคัญของโครงสร้างระบบบริหาร  
ราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ไป กลับไปมอบอำนาจให้คนของตนที่ไปประจำอยู่  
ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาให้มีอำนาจเหนือหรือเท่า  
เทียมผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้  
คนหลายคนมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและไม่อาจที่จะ  
ป้องกันการเบียดความรับผิดชอบกันขึ้นได้

หลักการมอบอำนาจโดยทั่วไปนั้น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่  
๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบการจัดการปกครองและระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดิน กำหนดเป็นหลักการและแบบแผนทั่วไปไว้ให้ราชการบริหาร  
ส่วนกลางมอบอำนาจในการอนุมัติ การอนุญาต หรือการสั่งให้ปฏิบัติราชการ  
ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวตามสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่น ร่องกัน  
ลงมา โดยประสงค์ที่จะให้ทุกกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน  
โดยมีข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นเสียแต่ว่ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง

หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ ได้กำหนดวิธีการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้ปฏิบัติไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ กำหนดไว้ เช่น ถ้ากฎหมายนั้นกำหนดเรื่องการมอบอำนาจในการอนุมัติ การอนุญาตหรือการสั่งให้ปฏิบัติราชการใดๆ ให้อธิบดี ผู้เป็นเจ้าของอำนาจมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ ก็ให้อธิบดีมอบอำนาจให้นายอำเภอได้ตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ อันเป็นข้อยกเว้นหลักเกณฑ์ทั่วไปตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

การที่กฎหมายสรรพสามิตกำหนดในเรื่องการมอบอำนาจการเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวไว้เพียงว่า ให้อธิบดีหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีมีอำนาจเปรียบเทียบ ได้นั้นจะถือว่ากฎหมายสรรพสามิตได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อันเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 หรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องได้ทำการวิเคราะห์ให้แน่ชัด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายสรรพสามิตมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีกรมสรรพสามิตจะต้องมอบอำนาจโดยถือตามหลักเกณฑ์และแบบแผนทั่วไป ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 คือในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะมอบอำนาจไว้ให้ก็แต่เพียงเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่การมอบอำนาจของอธิบดีกรมสรรพสามิตเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิตนั้นได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด นายอำเภอ สรรพสามิตอำเภอ และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นอีกหลายตำแหน่ง มีอำนาจเปรียบเทียบคดีแทนอธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ “ไม่น่าจะขัดต่อประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 42 วรรค 4 แต่ประการใด”<sup>85</sup>

อีกประการหนึ่งการที่กรมสรรพสามิตได้สั่งให้สรรพสามิตจังหวัดเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินสินบนรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ให้แก่นายอำเภอหรือสรรพสามิตอำเภอเป็นผู้อนุมัติแทนผู้ว่าราชการจังหวัด และได้มีผู้ว่าราชการจังหวัดหลายจังหวัดได้รับมอบอำนาจให้นายอำเภอหรือสรรพสามิตอำเภอไปแล้วตามที่กรมสรรพสามิตสั่งการไป ซึ่งการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้นายอำเภอหรือสรรพสามิตอำเภอดังกล่าวนี้ ก็เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน กล่าวคือ ระเบียบวิธีที่ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจไว้ให้เฉพาะแต่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเท่านั้น ทั้งนี้ เว้นไว้แต่ว่ากฎหมาย ระเบียบฯ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ จะกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในคดีจับกุมผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 กำหนดไว้แต่เพียงว่า “ในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน” เป็นผู้อนุมัติ คำว่า หรือผู้แทน มิได้วิภาษระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้ ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นแต่ประการใด

การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิตนี้ กรมสรรพสามิตมุ่งที่จะให้เป็นกระบวนการยุติธรรม แต่กระบวนการในการมอบอำนาจหรือในการสั่งให้ปฏิบัติเป็นการปฏิบัติตามที่ขาดการประสานงานระหว่างกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในราชการส่วนกลาง และกระทบกระเทือนข้าราชการบริหารที่กรมอื่นๆ ส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ฉะนั้น การเปรียบเทียบคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายสรรพสามิต จึงกลายเป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไม่ชอบด้วยหลักการบริหารและเป็นการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งก้ำกฎหมายในที่สุด

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> ในการศึกษาวิเคราะห์ความเรียงเรื่องนี้จะเน้นหนักในเรื่องการมอบอำนาจระหว่างอธิบดีกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจเท่านั้น ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์เป็นอย่างมากจากกรมสรรพสามิต ที่ได้กรุณาตอบปัญหาข้อข้องใจของผู้เขียน จาก ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล และ ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและให้ความรู้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อผู้มีอุปการะดังกล่าวมาแล้วไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

<sup>2</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. 2503), หน้า 11.

<sup>3</sup> Ibid., หน้า 11.

<sup>4</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, “การปกครองของไทย” (พระนคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, พ.ศ. 2515), หน้า 101.

<sup>5</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, “การปกครองของไทย”, op. cit. หน้า 82.

<sup>6</sup> หนังสือกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่ 10/1433 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2517.

<sup>7</sup> คำว่า “กฎหมายสรรพสามิต” ในที่นี้หมายถึงกฎหมาย 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509.

<sup>8</sup> กองวิชาการ กรมสรรพสามิต ความผิดซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว ตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 ตามที่ตกลงในที่ประชุมกรมสรรพสามิตและสรรพสามิตเขต เมื่อ 26 ธันวาคม 2517. พ.ศ. 2518.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 44 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2510 มาตรา 7 พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 มาตรา 54 และพระราชบัญญัติเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 มาตรา 39.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติเปรียบเทียบคดีอาญา พ.ศ. 2481 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 มาตรา 3

<sup>11</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา มาตรา 38 (1).

<sup>12</sup> เพื่อ สุวรรณัน, การเปรียบเทียบคดี, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2516), หน้า 4.

<sup>13</sup> หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/ว. 37 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2518.

<sup>14</sup> คำสั่งกรมสรรพสามิต ที่ 29/2518 เรื่อง การมอบอำนาจการเปรียบเทียบคดีกระทำผิดกฎหมายในหน้าที่ของกรมสรรพสามิต ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 26 มกราคม 2518.

<sup>15</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, op.cit. หน้า 261.

<sup>16</sup> Ibid. หน้า 261.

<sup>17</sup> คำสั่งกรมสรรพสามิต ที่ 29/2518 เรื่อง มอบหมายอำนาจการเปรียบเทียบคดีกระทำผิดกฎหมายในหน้าที่ของกรมสรรพสามิตในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 28 มกราคม 2518.

<sup>18</sup> หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/ว. 50 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2518.

<sup>19</sup> หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/ว. 50 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2518 ข้อ 7.

- 20 คำสั่งจังหวัดนนทบุรี ที่ 139/2518 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2518.
- 21 คำสั่งจังหวัดปทุมธานี ที่ 189/2518 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2518.
- 22 หนังสือจังหวัดนครนายก ที่ นย. 03/8030 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2518.
- 23 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0205/9532 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2518.
- 24 หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ 02/5168 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2516.
- 25 สัมภาษณ์ พ.ต.ต. ตำรวจ อินทพันธ์ ผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธร อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518.
- 26 หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/ว. 50 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2518 ข้อ 1 วรรค 2.
- 27 หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/ว.50 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2518 ข้อ 8.
- 28 หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0702/4537 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2518 และที่ กค. 0702/ว. 108 ลงวันที่ 30 เมษายน 2518.
- 29 หนังสือกรมสรรพสามิต ที่ กค. 0708/7590 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2518.
- 30 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2516 ข้อ 34.
- 31 ประมวล รุจนเสรี, การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย, (ธนบุรี: ห้างสหประชาพาณิชย์, พ.ศ. 2512), หน้า 81.

<sup>33</sup> คณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานการวิจัยเรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการสอบสวนคดีอาญา, (พระนคร: ไรเนียว, พ.ศ. 2508), หน้า 111-112.

<sup>33</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, op.cit. หน้า 283.

<sup>34</sup> Ibid. หน้า 284-286.

<sup>35</sup> จดหมาย ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ถึงนายนิพนธ์ บุญญภทไธ ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2518.

---

---