

บันทึก

เรื่อง การตรวจค้นและรับรองสำเนาทะเบียนครอบครัว

ตามที่ กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๐๒/๑๕๐๙๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า แนวทางปฏิบัติของนายทะเบียนอำเภอ กิ่งอำเภอ เขต และนายทะเบียนกลาง เมื่อมีกรณีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอดูและขอคัดสำเนาทะเบียนครอบครัวต่าง ๆ ณ สำนักทะเบียน ได้แก่ทะเบียนการสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนการรับรองบุตร ทะเบียนการรับบุตรบุญธรรม ทะเบียนการเลิกรับบุตรบุญธรรม ทะเบียนฐานะของภริยา ทะเบียนฐานะแห่งครอบครัว ให้นายทะเบียนดำเนินการให้และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมาย และระเบียบของทางราชการกำหนด สำหรับปัญหาในทางปฏิบัติที่สำนักทะเบียนอำเภอ กิ่งอำเภอ เขต และสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครองประสบอยู่ในขณะนี้ คือ

๑. ชายหญิงที่เป็นคู่รักชอบพอกัน จะร้องขอตรวจค้นและรับรองสำเนาทะเบียนสมรสหรือหย่าของฝ่ายตรงข้ามจะได้หรือไม่

๒. ชายหญิงที่เป็นคู่หมั้นกันแล้ว จะร้องขอตรวจค้นและรับรองสำเนาทะเบียนสมรสหรือหย่าของฝ่ายตรงข้ามจะได้หรือไม่

๓. ผู้มีส่วนได้เสียจะแต่งตั้งทนายความให้มาขอตรวจค้นและรับรองสำเนาทะเบียนครอบครัวของคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามจะได้หรือไม่ เช่น กรณีสมรสซ้อน หรือกรณีระหว่างเจ้าหนี้-ลูกหนี้

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้นายทะเบียนไม่มีบรรทัดฐานใดเป็นหลักเกณฑ์การอนุญาตไว้ว่าผู้มีส่วนได้เสียจะให้หมายถึงใคร มีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด เมื่อนายทะเบียนอนุญาตอาจมีความผิดฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ และมีความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และฐานเปิดเผยความลับตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๖๔ หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก

กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือมา นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า ปัญหาข้อหารือนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่มาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวพุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้บัญญัติให้สิทธิแก่ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในอันที่จะขอตรวจหรือขอคัดสำเนาทะเบียนตามกฎหมายนั้นได้ แต่โดยที่

^๑ มาตรา ๙ ผู้มีส่วนได้เสียจะขอดูทะเบียนได้โดยมิต้องเสียค่าธรรมเนียมแต่ถ้าจะขอสำเนารายการในทะเบียน ซึ่งนายทะเบียนรับรอง ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติบทนิยามของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ที่จะมีสิทธิขอตรวจดูทะเบียนหรือจะคัดสำเนารายการในทะเบียนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ จะมีขอบเขตความหมายเพียงใด ในการพิจารณาปัญหานี้ในประการแรก ควรต้องคำนึงว่าพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อวางวิธีการจดทะเบียนครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕^๒ ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๗ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้การสมรส การรับรองบุตร และการรับบุตรบุญธรรมจะสมบูรณ์ตามกฎหมายต่อเมื่อได้จดทะเบียนต่อนายทะเบียนก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายที่จะรับรองสถานภาพเกี่ยวกับครอบครัวของบุคคล และบุคคลผู้นั้นสามารถใช้ทะเบียนดังกล่าวเป็นหลักฐานเพื่อยืนยันสถานภาพแห่งฐานะในครอบครัวของตนต่อสาธารณชนได้ ดังนั้น หลักฐานทางทะเบียนตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ เช่น สำเนาทะเบียนสมรส จึงเป็นเอกสารที่มีใช้ความลับอันต้องปกปิด และด้วยเหตุผลดังกล่าวบทบัญญัติในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ จึงได้กำหนดหลักการให้ “ผู้มีส่วนได้เสีย” มีโอกาสขอตรวจดูทะเบียนครอบครัวได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม เว้นแต่เป็นการขอให้นายทะเบียนรับรองสำเนารายการในทะเบียนจึงจะต้องเสียค่าธรรมเนียม ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ จึงควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยถือเอาผู้มีส่วนได้เสียตามความเป็นจริง ซึ่งนายทะเบียนจะต้องเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าบุคคลผู้ขอหรือขอคัดสำเนาเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับทะเบียนที่ขอหรือขอคัดสำเนานั้นหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

ดังนั้นตามปัญหาทั้งสามประการที่กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ยกขึ้นเป็นข้อหารือนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า

๑. ชายหญิงที่เป็นคู่รักชอบพอกันนั้น ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานคำว่า “คู่รัก” เป็นแต่เพียงชายหญิงที่รักกันในเชิงชู้สาวเท่านั้น ดังนั้น การเป็นคู่รักที่ชอบพอกันยังไม่เพียงพอที่จะฟังว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า กำลังจะมีนิติสัมพันธ์ในทางครอบครัวต่อกัน เช่น กำลังจะทำการหมั้น หรือกำลังจะทำการสมรสกัน หรือมีข้อเท็จจริงเห็นได้ชัดว่ามีความสัมพันธ์ต่อกันในฐานะอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา อันเกินกว่าความสัมพันธ์เช่นคู่รักที่ชอบพอกัน กรณีเช่นนี้ก็อาจถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ โดยเทียบเคียงกับแนวคำพิพากษากฎีกาที่ ๓๔๙/๒๕๑๕^๓

^๒ หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่งถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือ ที่ ฎ. ๓๒๓๘/๒๔๗๘ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๔๗๘

^๓ คำพิพากษากฎีกาที่ ๓๔๙/๒๕๑๕ วินิจฉัยว่า ภริยาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้ามรดก ซึ่งได้ทำมาหากินและครอบครองทรัพย์สินร่วมกับเจ้ามรดก ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๑๓ และมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านในกรณีที่มีผู้ร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกได้

๒. ชายหญิงที่เป็นคู่หมั้นกันเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้ชัดว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยนิตินัย เพราะบุคคลดังกล่าวนี้เป็นผู้มีนิติสัมพันธ์กันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัว ในกรณีเช่นนี้คู่หมั้นฝ่ายหนึ่งย่อมขอดูหรือขอคัดสำเนาทะเบียนครอบครัวของอีกฝ่ายหนึ่งได้ และ

๓. ทนายความที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้มีส่วนได้เสียให้มาขอตรวจค้นและรับรองสำเนาทะเบียนครอบครัวของคู่กรณีฝ่ายตรงข้ามนั้น โดยทั่วไปในการดำเนินคดี ทนายความผู้ได้รับมอบอำนาจตามมาตรา ๖๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ดำเนินคดีแทนคู่ความย่อมมีฐานะในการดำเนินคดีเช่นเดียวกับคู่ความ ดังนั้น หากหลักฐานทางทะเบียนที่ขอดูหรือขอคัดสำเนานั้นเป็นหลักฐานที่ใช้ประโยชน์ในทางคดีของคู่ความฝ่ายนั้น ทนายความผู้ได้รับมอบอำนาจนั้นก็ย่อมขอใช้สิทธิแทนคู่ความในการขอดูหรือขอคัดสำเนารายการในทางทะเบียนครอบครัวที่ต้องการได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีข้อสังเกตว่า ในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมเอา “สถานะการสมรส” เป็นส่วนหนึ่งของ “ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” ตามที่กำหนดนิยามไว้ในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และกำหนดเป็นหลักการสำคัญไว้ในมาตรา ๑๗^๖ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่าข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับ และให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความแก่บุคคลใด ๆ หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่เป็นการเปิดเผยแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้มี

^๔ มาตรา ๖๑ การตั้งทนายความนั้นต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อตัวความและทนายความแล้วยื่นต่อศาลเพื่อรวมไว้ในสำนวน ใบแต่งตั้งทนายนี้ให้ใช้ได้เฉพาะคดีเรื่องหนึ่ง ๆ ตามที่ได้ยื่นไว้เท่านั้น เมื่อทนายความผู้ใดได้รับมอบอำนาจทั่วไปที่จะแทนบุคคลอื่นไม่ว่าในคดีใด ๆ ให้ทนายความผู้นั้นแสดงใบมอบอำนาจทั่วไปแล้วคัดสำเนายื่นต่อศาลแทนใบแต่งตั้งทนายเพื่อดำเนินคดีเป็นเรื่อง ๆ ไปตามความในมาตรานี้

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

“ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” หมายความว่า ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะการสมรสวุฒิการศึกษา ชื่อบิดามารดาหรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการดำเนินงานทะเบียนต่าง ๆ ในพระราชบัญญัตินี้

๑ล๑

๑ล๑

^๖ มาตรา ๑๗ ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับและให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ผู้มีส่วนได้เสียขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนจะมีนิติสัมพันธ์ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสถิติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการดำเนินคดีและการพิจารณาตีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่ว่าในกรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรไปใช้เป็นหลักฐานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้

ส่วนได้เสียขอทราบสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ “ตน” จะมีนิติสัมพันธ์ด้วย แต่ก็ได้กำหนดบทนิยาม ของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไว้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังกล่าว จึงมีผลทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคลในทุกเรื่องนับตั้งแต่การเกิด การตาย การถือสัญชาติ การนับถือศาสนา การมีภูมิลำเนา สถานะการสมรส และในเรื่องอื่นๆ ที่กำหนดให้อยู่ในความหมายของคำว่า “ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” ทั้งหมดต้องถือเป็น “ความลับ” และยังได้บัญญัติต่อไปอีกว่า ไม่ว่ากรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรไปใช้เป็นหลักฐานที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้ โดยมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในมาตรา ๔๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย ดังนั้น นายทะเบียนตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะมีอำนาจให้ดูหรือคัดสำเนารายการในทะเบียนได้เฉพาะเพียงภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๕

^๗ มาตรา ๔๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนหรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้จัดการ หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว