

บันทึก

เรื่อง การสอบสวนและเปรียบเทียบปรับความผิด
ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๐.๓/๒๖๖๔๓ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการนับอายุความสำหรับความผิดฐานไม่ขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ว่า ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดสำเร็จ มีอายุความ ๑ ปี นั้นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานสอบสวนต่อกรณีดังกล่าว สรุปว่า พนักงานสอบสวนจะต้องรับเรื่องและตัวผู้ต้องหาเพื่อทำการสอบสวน และทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการเพื่อส่งไม่ฟ้องคดีนั้นจึงจะถึงที่สุด ซึ่งต่อมากรมตำรวจได้เสนอความเห็นว่าการส่งเรื่องและตัวผู้ต้องหากระทำความผิดฐานไม่ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนที่คดีขาดอายุความไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการนั้น เป็นการเพิ่มภาระและก่อให้เกิดความสับสนแก่ทุกฝ่าย ทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และตัวผู้ต้องหาทั้งนี้ เนื่องจากลัทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๖) ผลในชั้นสุดท้ายจึงเป็นที่แน่นอนว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานสอบสวนไม่อาจดำเนินการใด ๆ กับผู้ต้องหาได้ อีกทั้งพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ต้องหาเพราะคดีขาดอายุความ ดังนั้นเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับพบว่ารายใดที่คดีขาดอายุความ ก็น่าจะยุติการดำเนินการไว้เพียงขั้นตอนของเจ้าพนักงานนั้น โดยไม่ต้องส่งเรื่องและตัวผู้ต้องหาไปให้พนักงานสอบสวนอีก ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับคดีความผิดตามกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๘ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและสอบสวนคดีอาญาบางประเภท พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ได้กำหนดวิธีดำเนินการในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับมีความเห็นว่าคดีที่ตนมีอำนาจเปรียบเทียบขาดอายุความไว้ ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องส่งเรื่องและตัวผู้ต้องหาไปให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาทางด้านกฎหมายและมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ รวมทั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนและการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานทุกฝ่าย จึงขอเรียนหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเห็นว่า การกระทำความผิดฐานไม่ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนรายใดคดีขาดอายุความ จะยุติการดำเนินการไว้เพียงขั้นตอนของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ต้องส่งตัว

ผู้ต้องหาไปให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจนั้นสามารถจะดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร หากไม่สามารถดำเนินการได้ จะมีวิธีการใดบ้างหรือไม่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดภาระในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ต่อมากรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๓๑๐.๓/๑๓๓๔๒ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอชี้แจงประเด็นเพิ่มเติมสรุปความได้ว่า เจตนารมณ์ของการหารือในเรื่องดังกล่าวเพื่อต้องการทราบแนวทางปฏิบัติในประเด็นต่างๆ ดังนี้

๑. การกระทำความผิดฐานไม่ขอมีบัตรตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ รายใดคดีขาดอายุความพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ เพื่อเป็นการยุติคดีโดยไม่ต้องส่งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

๒. หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อ ๑ พนักงานเจ้าหน้าที่จะยุติการดำเนินการเกี่ยวกับคดีทั้งหมด โดยไม่ต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้พนักงานสอบสวนได้หรือไม่

๓. หากดำเนินการตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ไม่ได้ จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรหรือไม่ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดภาระในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมตำรวจ) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้แทนกรุงเทพมหานคร(สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า การกระทำความผิดฐานไม่ขอมีบัตรรายใดคดีขาดอายุความพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง (เสียงข้างมาก ๗ เสียง) เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้วางหลักในการสอบสวนคดีความผิดทางอาญาของพนักงานสอบสวนไว้ว่า ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก พนักงานสอบสวนมีหน้าที่จะต้องทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวนในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนและความเห็นไปยังพนักงานอัยการ^๑ และเมื่อพนักงานอัยการได้รับ

^๑มาตรา ๑๔๒ ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

สำนวนดังกล่าวแล้ว ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป^๒ เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว จึงเป็นอันยุติการสอบสวนในคดีนั้นได้ ในกรณีที่หาข้อนี้เป็นการกระทำความผิดฐานไม่ขอมิบัติตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.๒๕๒๖ ซึ่งมาตรา ๒๒^๓ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ แต่เนื่องจากกรณีเป็นคดีที่ได้ขาดอายุความแล้ว ซึ่งมาตรา ๓๙ (๖)^๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดว่า สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปเมื่อคดีขาดอายุความมีผลทำให้ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดในกรณีนี้ได้ เนื่องจากมาตรา ๑๘^๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดว่า การปรับนั้นเป็นโทษอย่างหนึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจทำการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ ดังนั้น ในกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องดำเนินการไปตามขั้นตอนของกระบวนการตามปกติ คือ จะต้องส่งสำนวนให้แก่พนักงานสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนความผิดและทำความเข้าใจว่าควรสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๔๓ เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๒๒ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

^๔มาตรา ๓๙ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) เมื่อคดีขาดอายุความ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๑๘ โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

(๑) ประหารชีวิต

(๒) จำคุก

(๓) กักขัง

(๔) ปรับ

(๕) ริบทรัพย์สิน

ฝ่ายที่สอง (เสียงข้างน้อย ๑ เสียง) เห็นว่า ผลของอายุความในคดีอาญาตาม มาตรา ๙๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา ๓๙ (๖)^๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญานั้นเป็นเรื่องในชั้นการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดซึ่งจะมีผลใช้อ้างในชั้นศาลเท่านั้น ส่วนผลของการขาดอายุความในชั้นพนักงานสอบสวนหรืออัยการนั้นก็เพียงเหตุผลที่เห็นควร จะไม่ฟ้องคดีเท่านั้น เพราะถ้าหากมีการฟ้องคดีไปก็อาจจะถูกจำเลยโต้แย้งได้ว่าคดีขาดอายุความ แล้วทำให้โจทก์ต้องแพคดีแต่อย่างไรก็ตาม ในคดีที่ขาดอายุความนั้น ตรابطที่ศาลยังมิได้ พิจารณาคดีขาดอายุความ ผู้นั้นก็ยังตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด และอาจดำเนิน กระบวนการทางอาญาตามกฎหมายโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการอาจทำการเรียกตัว บุคคลดังกล่าวมาสอบสวนอีกได้ ทำให้ผู้กระทำความผิดจะต้องเสียเวลามาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบความผิด แม้ว่าคดีจะขาดอายุความแล้วก็ตาม อาจ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถูกกล่าวหาได้บางประการ และมีผลทางกฎหมายเป็นที่แจ้งชัดว่าคดีนั้น เลิกกันแล้วตามมาตรา ๓๗^๘ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปได้ รวมทั้งพนักงานสอบสวนก็ไม่อาจเรียกตัวผู้ถูกกล่าวหาไปทำการสอบสวนอีกได้ ดังนั้น เมื่อ

^๖มาตรา ๙๕ ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนด ดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ

- (๑) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกยี่สิบปี
- (๒) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปี แต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (๓) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (๔) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี
- (๕) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมาหรือต้องระวางโทษ

อย่างอื่น

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริต และศาลสั่งงดการพิจารณาไต่สวนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งงดการพิจารณา ก็ ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^๘มาตรา ๓๗ คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำความผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับ ความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(๒) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือ คดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษ ปรับอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(๓) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือ คดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานคร เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับ ตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการแทนใน ตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่า เปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

ความผิดในกรณีนี้เป็นความผิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ การที่ผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบโดยรู้ว่ายวาคดีนั้นได้ขาดอายุความแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ย่อมจะเปรียบเทียบคดีได้เพราะการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยความยินยอมของผู้นั่นเอง ส่วนของเงินค่าปรับที่เปรียบเทียบก็จะขอเรียกคืนไม่ได้ตามหลักเรื่องลาภมิควรได้ (มาตรา ๔๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)^๔

ประเด็นที่สอง ที่ว่า หากไม่สามารถดำเนินการเปรียบเทียบได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะยุติการดำเนินการเกี่ยวกับคดีทั้งหมด โดยไม่ต้องส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้พนักงานสอบสวนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในกรณีดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะยุติการดำเนินการเกี่ยวกับคดีทั้งหมดได้ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจยุติการดำเนินการไว้เพียงชั้นตอนของตนโดยไม่ส่งตัวผู้กระทำความผิดไปให้พนักงานสอบสวนได้

ประเด็นที่สาม ที่ว่า หากดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองไม่ได้จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรหรือไม่ ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและลดภาระในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองไปเช่นนั้นแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤตจิกายน ๒๕๓๘

^๔มาตรา ๔๐๗ บุคคลใดได้กระทำการอันใดตามอำเภอใจเหมือนหนึ่งว่าเพื่อชำระหนี้โดยรู้ยวาคตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระ ท่านว่าบุคคลนั้นหาสิทธิจะได้รับคืนทรัพย์นั้นไม่