

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งถอนสัญชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๒๕.๓๓๓/๑๐๑๑๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อเกี่ยวกับกรณี นายเหอะชิง แซ่ห่อ มีคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้เพิกถอนคำสั่งถอนสัญชาติ สรุปได้ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ถอนสัญชาตินายเหอะชิง แซ่ห่อ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งประกาศดังกล่าวได้ระบุเหตุผลในการถอนสัญชาตินายเหอะชิงไว้ว่า เนื่องจากผู้ถูกถอนสัญชาติได้เดินทางออกนอกราชอาณาจักรไปพำนักอยู่ที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันบรรลุนิติภาวะและมีหลักฐานบ่งชี้ว่าบุคคลดังกล่าวได้ใช้สัญชาติของบิดาซึ่งเป็นคนต่างด้าว พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเข้าข่ายกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นให้อำนาจรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งถอนสัญชาติได้

๒. ต่อมานายเหอะชิงได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๓ ขอให้เพิกถอนคำสั่งถอนสัญชาติโดยอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวกระทำขึ้นตามข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อน ผิดในข้อกฎหมาย ขาดความเป็นธรรมและขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือตนมิได้อยู่ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนติดต่อกันหรือเกินกว่าห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะแต่อย่างใด เพราะได้เดินทางมาอยู่ในประเทศไทยเป็นประจำครั้งละเป็นเวลาหลายเดือนประมาณ ๑ ปี หรือ ๒ ปีต่อครั้งตลอดมา ทั้งยังได้เดินทางไปพำนักอยู่ในยุโรปอีกหลายประเทศเป็นเวลานานนับปีอีกด้วย และเห็นว่าตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มิได้บังคับให้รัฐมนตรีเพิกถอนสัญชาติของบุคคลในกรณีที่มีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑)-(๔) ของมาตราดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ในส่วนที่ให้เพิกถอนสัญชาติของคนไทยนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. จากข้อเท็จจริงข้างต้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติขอหารือว่า คำร้องของนายเหอะชิงฯ ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งใหม่ให้เพิกถอนคำสั่งถอนสัญชาตินั้นเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไรเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว มีความเห็นดังนี้

เนื่องจากมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยกเว้นกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่พระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งถอนสัญชาติไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ กรณีนายหะซิงยื่นคำร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งใหม่เพื่อเพิกถอนคำสั่งถอนสัญชาตินั้น เนื่องจากคำสั่งถอนสัญชาติเป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๑๗^๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕^๓ แห่ง

^๑มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๒มาตรา ๑๗ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า

(๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ

(๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่น หรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ

(๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง

^๓มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีวิธีการที่แตกต่างกันเป็น ๓ กรณี คือ ๑) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ๒) การขอให้พิจารณาใหม่ และ ๓) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่เอง

(๑) ในกรณีของการอุทธรณ์ เนื่องจากมาตรา ๔๔^๔ กำหนดให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์ได้เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ซึ่งกรณีคำร้องของนายเหอะซิงฯ แม้พระราชบัญญัติสัญญาติฯจะมีได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่คำสั่งถอนสัญญาติเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายเหอะซิงฯจึงไม่อาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ดังนั้นคำร้องของนายเหอะซิงฯจึงมิใช่เป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

(๒) สำหรับการขอให้พิจารณาใหม่นั้น ตามมาตรา ๕๔^๕ กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้เฉพาะเมื่อมีกรณีตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๔) ของมาตราดังกล่าวเท่านั้น กล่าวคือ มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงซึ่งฟังเป็นที่ยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ คู่กรณีไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาหรือถูกตัดโอกาสอย่างไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการพิจารณานั้น เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจทำคำสั่ง หรือข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ใช้เป็นฐานในการพิจารณาทำคำสั่งนั้นได้เปลี่ยนไปในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี โดยจะต้องยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาว่าคำขอของนายเหอะซิงฯ เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๕๔ นี้หรือไม่ อย่างไร หากเห็นว่าตามข้อเท็จจริงเข้าเงื่อนไขของมาตรา ๕๔ แล้ว ก็สามารถเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งถอนสัญญาติของนายเหอะซิงฯได้

“มาตรา ๔๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕๔ เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(๒) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

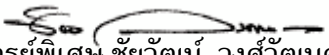
(๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ไม่ว่าคำขอของนายเหอชิงฯจะเข้าลักษณะเป็นการอุทธรณ์หรือเป็นการขอให้พิจารณาใหม่หรือไม่ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้อำนาจผู้ออกคำสั่งหรือผู้บังคับบัญชาที่จะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙^๖ และมาตราต่อจากนั้น (ส่วนที่ ๖) ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะใช้ข้อเท็จจริงในคำร้องนั้นไว้ประกอบการพิจารณาเพื่อใช้อำนาจตามบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวก็ย่อมกระทำได้ แต่โดยที่มาตรา ๒๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมอัยการ เป็นกรรมการ เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกคำสั่งถอนสัญญาติตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ (๑) หรือ (๒) มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๙ ดังนั้น ในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งถอนสัญญาติ จึงต้องให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีด้วย


(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๕

^๖มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

^๗มาตรา ๒๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมตำรวจ และอธิบดีกรมอัยการเป็นกรรมการ มีหน้าที่พิจารณาการถอนสัญญาติไทยตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ (๑) หรือ (๒) มาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๙

เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏว่า ผู้ใดอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ