

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การออกคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎร
และคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชน

กรมการปกครองได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๐๙.๑/๒๐๐๕๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง สรุปความได้ว่า สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบและควบคุมการปฏิบัติงาน รวมถึงการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนได้ดำเนินการเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชน ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานอันเชื่อได้ว่าการดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง หรือการลงรายการเพื่อจัดทำหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนได้ดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยอำนาจ หรือมีรายการข้อความผิดจากความเป็นจริง ซึ่งในทางปฏิบัตินายทะเบียนจะมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

๑. ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีมูลการกระทำความผิดจริงหรือไม่ โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น รายการบัตรประจำตัวประชาชนฉบับเดิม พยานบุคคลในพื้นที่หรือประชาคมหมู่บ้าน เป็นต้น

๒. หากพบว่ามีกระทำความผิดหรือเชื่อได้ว่าการกระทำความผิด จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางวินัยและทางอาญาแล้วแต่กรณี ส่วนเอกสารการทะเบียนและรายการบุคคลที่เกิดจากการดำเนินการโดยมิชอบหรือทุจริต นายทะเบียนจะยกเลิกและจำหน่ายเพื่อมิให้มีการนำไปใช้ประโยชน์โดยไม่ถูกต้อง รวมทั้งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ถูกแอบอ้างชื่อและรายการบุคคลไปใช้ในการกระทำความผิด

จากขั้นตอนการปฏิบัติข้างต้น สำนักทะเบียนหลายแห่งได้หารือว่าการสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและการสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนที่เกิดจากการดำเนินการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ หรือโดยทุจริต จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ แจ้งให้ผู้จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวทราบถึงข้อเท็จจริง และให้โอกาสในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกรมการปกครองพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

๑. การมีชื่อและรายการบุคคลในเอกสารการทะเบียนราษฎรอันเกิดจากการทุจริตแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานเท็จต่อเจ้าพนักงาน เช่น คนต่างด้าวแจ้งข้อความหรือแสดงเอกสารราชการปลอมในการขอเพิ่มชื่อเข้าในทะเบียนบ้านในสถานะผู้มีสัญชาติไทย หรือทุจริตแอบอ้างชื่อและรายการบุคคลของผู้อื่นในทะเบียนบ้าน แจ้งการย้ายที่อยู่ หรือกระทำธุรกรรมทาง

ทะเบียน เช่น เปลี่ยนชื่อตัว จดทะเบียนสมรส ทำบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ และอาจสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้สุจริตทั่วไปที่ผู้มีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้านโดยมิชอบนำเอกสารการทะเบียนราษฎรดังกล่าวไปแอบอ้าง จึงเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นายทะเบียนจึงสามารถสั่งจำหน่ายรายการทะเบียนและยกเลิกเพิกถอนหลักฐานทางทะเบียนราษฎรได้ทันทีที่ข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่ามีการทุจริต และต้องแจ้งคู่กรณีเพื่อให้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน โดยปฏิบัติตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

๒. การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยทุจริตด้วยการแอบอ้างใช้ชื่อและรายการบุคคลของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นการแอบอ้างใช้ชื่อและรายการบุคคลเดิมตามที่ปรากฏในทะเบียนบ้านในการทำบัตรหรือกระทำการเปลี่ยนชื่อและรายการบุคคลก่อนแล้วจึงทำบัตร ซึ่งศาลฎีกาเคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๐๑/๒๕๔๕ สรุปว่า เรื่องทำนองนี้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ และอาจสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนผู้สุจริตโดยทั่วไปที่ผู้กระทำความผิดอาจนำบัตรประจำตัวประชาชนที่เกิดจากการทุจริตไปใช้แอบอ้าง เมื่อเป็นเช่นนี้หากผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่ามีการทุจริต เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชนสามารถสั่งจำหน่ายรายการบัตรและยกเลิกบัตรประจำตัวประชาชนที่มีการทุจริตได้ทันที โดยดำเนินการเช่นเดียวกับข้อ ๑

กรมการปกครองจึงขอหารือว่าความเห็นของกรมการปกครองดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ และหากไม่ถูกต้องจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่าประเด็นที่ต้องพิจารณามีเพียงประเด็นเดียว คือ ในการออกคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และการออกคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งเกิดจากการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยทุจริต เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า มาตรา ๓๐^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติว่า ในการออก

^๑มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดูข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(๑) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนเป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เจ้าหน้าที่จึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติข้อยกเว้นการให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานไว้ในวรรคสอง (๑) ถึง (๖) และวรรคสาม ซึ่งหากเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดำเนินการขอเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น หากข้อเท็จจริงนั้นๆ เป็นข้อเท็จจริงที่เข้าข้อยกเว้นโดยชัดแจ้งแล้ว เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปรับข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามข้อยกเว้นในมาตรา ๓๐ ต่อไป

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๙

(๒) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(๕) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ