

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนทะเบียนสมรสที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๓/๒๓๖๔๗ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า นายทะเบียนสำนักงานเขตพระนครได้รับจดทะเบียนสมรสระหว่างนายวรรณะ เนียมแดง กับนางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ ตามทะเบียนสมรส (คร.๒) เลขทะเบียนที่ ๒๐๒/๑๘๗๕๕๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมาภายหลังทราบว่าผู้ที่มาจดทะเบียนสมรสฝ่ายหญิงไม่ใช่นางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ (ตัวจริง) และตรวจสอบแล้วเป็นผู้อื่นแอบอ้าง และนำบัตรประจำตัวประชาชนของนางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ มาสวมตัวจดทะเบียนสมรส

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า นายทะเบียนสำนักงานเขตพระนครสามารถเพิกถอนทะเบียนสมรสดังกล่าวได้ เพราะการจดทะเบียนสมรสถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการจดทะเบียนสมรสได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งด้วยการแอบอ้างนำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้อื่นมาจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนสมรสดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนได้ และไม่อยู่ในบังคับที่จะเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เมื่อการเพิกถอนทะเบียนสมรสที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีขั้นตอนและวิธีดำเนินการ จึงต้องนำวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหมวด ๒ ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ (๒) ของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้การเพิกถอนการรับจดทะเบียนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายด้วย

กรมการปกครองเห็นว่า นายทะเบียนไม่มีอำนาจเพิกถอนทะเบียนสมรสดังกล่าวได้ เพราะกรณีมีการสวมตัวจดทะเบียนสมรส โดยคู่สมรสฝ่ายหญิงได้ใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลของบุคคลอื่นมาแสดงต่อนายทะเบียนโดยที่นายทะเบียนไม่ทราบ จึงไม่เป็นเหตุที่นายทะเบียนจะไม่ทำการจดทะเบียนสมรสให้ และก็ไม่เป็นเหตุที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ แต่อย่างใด ดังนั้น การจดทะเบียนสมรสดังกล่าวย่อมมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายตามนัยคำวินิจฉัย ที่ ๙๔/๒๕๓๑ ของสำนักงานอัยการสูงสุด และเมื่อความปรากฏแก่นายทะเบียนว่าการจดทะเบียนนั้นไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือด้วยประการใดก็ตาม ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนที่จะเพิกถอนทะเบียนนั้น ๆ ฉะนั้น นายทะเบียนจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างไร เว้นเสียแต่ศาลจะได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนแล้ว นายทะเบียนจึงบันทึกไว้ในทะเบียนได้ตามนัยหนังสือกรมมหาดไทย ที่ ๙๒/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๔๘๔

ดังนั้น กรมการปกครองจึงขอหรือว่าความเห็นของกรมการปกครองถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยที่การรับจดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘ เป็นการใช้อำนาจของนายทะเบียนที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นกับบุคคลที่จดทะเบียนสมรสในอันที่จะก่อหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ โดยบุคคลที่จดทะเบียนสมรสจะมีสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จดทะเบียนสมรสในฐานะสามีภริยาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การรับจดทะเบียนสมรสจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

สำหรับกรณีที่ได้มีการทำคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไป เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นหรือผู้บังคับบัญชาอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ได้นำหลักกฎหมายปกครองทั่วไปนี้มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙^๒ มาตรา ๕๐^๓ มาตรา ๕๑^๔ และมาตรา ๕๒^๕ โดยหาก

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่องานของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือการข่มขู่หรือการชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มียุทธผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๑ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี

(มีต่อหน้าถัดไป)

กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ เจ้าหน้าที่ชอบที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ ตามนิติวิธีซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องที่ขอหารือมานี้ปรากฏว่า นายทะเบียนสำนักงานเขตพระนครได้รับจดทะเบียนสมรสระหว่างนายวรรณะ เนียมแดง กับนางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ ตามทะเบียนสมรส (คร.๒) เลขทะเบียนที่ ๒๐๒/๑๘๗๕๙๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ แต่หญิงซึ่งจดทะเบียนสมรสนั้นมิใช่นางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ หากแต่เป็นหญิงอื่นที่ได้ใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลของนางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ มาจดทะเบียนสมรส ดังนั้น ทะเบียนสมรสระหว่างนายวรรณะ เนียมแดง กับนางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัวฯ จะไม่มีมาตราใดบัญญัติให้นายทะเบียนเพิกถอนทะเบียนสมรสที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่นายทะเบียนสำนักงานเขตพระนครซึ่งรับจดทะเบียนสมรสโดยสำคัญผิดในการพิจารณาสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนางสาวชดช้อย โต๊ะยิบอ ว่าเป็นบุคคลคนเดียวกับหญิงที่มาขอ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๔)

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(๑) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(๓) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือควรได้รู้เช่นนั้น หากผู้นั้นมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสาม ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

มาตรา ๕๒ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๕๑ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

จดทะเบียนสมรส จึงเพิกถอนทะเบียนสมรสได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๖