

อำนาจนายทะเบียน : กรณีคำสั่งย้ายชื่อ
ออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง

โดย นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“ทะเบียนบ้าน” เป็นเอกสารราชการสำคัญที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อระบุรายละเอียดที่ตั้งของบ้าน และรายการต่างๆ ของบุคคลในบ้าน ได้แก่ ชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน ชื่อบิดามารดา ภูมิลำเนาเดิม หลักฐานทางทะเบียนราษฎรดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่างๆ เท่านั้น หากแต่ยังสำคัญต่อบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านหรือผู้เกี่ยวข้องในการพิสูจน์ตรวจสอบหรือยืนยันตัวบุคคลสำหรับรับบริการหรือสวัสดิการจากรัฐหรือการใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่างๆ จากรัฐในฐานะประชาชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือกฎหมาย รับรองหรือคุ้มครองไว้ เช่น การรับบริการสาธารณสุข การรับบริการในการศึกษา การใช้สิทธิเลือกตั้งในทุกระดับหรือสำหรับการแสดงตัวเพื่อประโยชน์ในการสมัครงานหรือการทำนิติกรรมสัญญา เป็นต้น

ด้วยเหตุที่ “ทะเบียนบ้าน” มีความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ทำให้บางครั้งมีผู้นำข้อมูลทางทะเบียนไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือกระทำได้ด้วยประการใดๆ เพื่อให้สามารถใช้ทะเบียนบ้านแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เช่น การดำเนินการแจ้ง การรับแจ้ง การบันทึก การลงรายการเพื่อดำเนินการจัดทำหลักฐานทางทะเบียนต่างๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบหรืออำนาจหรือแจ้งรายการให้ผิดไปจากความเป็นจริง ซึ่งหากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ วรรคสาม กำหนดให้ “นายทะเบียน” มีอำนาจสั่งไม่รับแจ้งจำหน่ายรายการทะเบียน เพิกถอนหลักฐานทะเบียน และดำเนินการแก้ไขข้อความรายการทะเบียนให้ถูกต้อง

ดังเช่นคดีที่จะนำมาเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ “นายทะเบียน” ย้ายชื่อของผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน เข้า “ทะเบียนบ้านกลาง” (ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่มิอาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน) โดยเห็นว่า “เป็นการแจ้งย้ายที่อยู่ผิดจากข้อเท็จจริง กล่าวคือ เป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริง” ทำให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านไม่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ข้อเท็จจริงก็คือ ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งย้ายจากบ้านเลขที่ ๒๕๗/๑ เข้าบ้านเลขที่ ๘๘ แต่ต่อมามีผู้ร้องเรียนต่อนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ว่า มีการย้ายคนจากนอกหมู่บ้าน เข้ามาในหมู่บ้านเพื่อหวังผลในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอจึงมอบหมายให้ปลัดอำเภอไปประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการย้ายที่อยู่ และหลังจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีการร้องเรียนแล้ว นายทะเบียนอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง สำนักทะเบียนอำเภอ โดยเห็นว่าแจ้งย้ายที่อยู่ผิดข้อเท็จจริงเป็นการแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าทะเบียนบ้าน แต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอยู่จริง

ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้อง ขอให้นายทะเบียนอำเภอ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ตามเดิม และแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านกลาง และขอให้นายอำเภอ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน แต่นายทะเบียนอำเภอและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านและในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ นายทะเบียนอำเภอจะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ในการออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีเข้าทะเบียนบ้านกลางโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดี กล่าวคือ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามเดือน ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๓๕ นอกจากนี้ การมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านยังสามารถนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่างๆ ได้ เช่น ใช้ในการสมัครงาน สมัครเข้าศึกษา แต่การมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีไปยังทะเบียนบ้านกลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และยังมีผลเป็นการดัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี

ในการยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและรับรองรายการของบุคคลเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่างๆ ได้ เหมือนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดิมตามข้อ ๔๘ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕

คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ ไปยังทะเบียนบ้านกลาง จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตามหลักนิติรัฐ องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และอำนาจของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่า ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใด จะต้องพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวตลอดเวลา มิฉะนั้น นายทะเบียนก็จะมีอำนาจแจ้งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวจากทะเบียนบ้านที่มีชื่ออยู่เข้าทะเบียนบ้านกลางได้

ซึ่งหากมีบทบัญญัติเช่นนั้นจริง ย่อมจะส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มิภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดหนึ่ง แต่ต้องมีความจำเป็นไปทำงานหรือไปศึกษาอยู่ในอีกจังหวัดหนึ่ง โดยมีได้มีความประสงค์ที่จะย้ายภูมิลำเนาไปอยู่ในจังหวัดที่ไปทำงานหรือไปศึกษา เพราะหากนายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งย้ายชื่อบุคคลดังกล่าวเข้าทะเบียนบ้านกลางได้จริง จะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ตลอดจนไม่สามารถยื่นคำร้องขอคัดสำเนาและขอรับรองของราชการเพื่อนำไปใช้อ้างอิงหรือใช้สิทธิต่างๆ ได้เหมือนอย่างทะเบียนบ้านเดิม และหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๑.๒/๒๗๓๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ เป็นเพียงหนังสือตอบข้อหารือ มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย้ายบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านเข้าทะเบียนบ้านกลาง

ดังนั้น คำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีความชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ ๒ กระบวนการก่อนการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เมื่อคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เป็นคำสั่งทางปกครองและพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับ เมื่อก่อนที่จะมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นกรณีที่มิปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากก่อนที่จะออกคำสั่งย้าย ได้จัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้าน มีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งได้ทำการสอบปากคำพยานบุคคลบางกลุ่ม จึงมีเวลาเพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นๆ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ ยกเว้นผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

และตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนในการเรียกเจ้าบ้านหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงหรือให้แสดงหลักฐานต่างๆ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร แต่เมื่อนายทะเบียนเรียกบุคคลดังกล่าวมาชี้แจงแล้ว จะออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด นายทะเบียนก็ยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง แต่ในทางกลับกัน หากนายทะเบียนใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แล้ว แต่ไม่ประสงค์ที่จะออกคำสั่งทางปกครอง นายทะเบียนก็ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘ เข้าทะเบียนบ้านกลาง โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ ซึ่งจะผลในทางนิตินัยว่าผู้ฟ้องคดีมีชื่อในทะเบียนบ้าน ๘๘ ตั้งแต่วันที่ย้ายชื่อเข้ามาในทะเบียนบ้านดังกล่าวและมีผลทำให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน อันทำให้

ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติในการใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา คือ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๔/๒๕๕๕)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มีแนวทางการปฏิบัติราชการที่สำคัญคือ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งเท่านั้น และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ด้วย และ (๒) ในการออกคำสั่งทางปกครอง หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไว้ จะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด เช่น การให้โอกาสคู่กรณีได้โต้แย้ง ชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานของตนหรือการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว นอกจากจะไม่คุ้มครองความเป็นธรรมให้คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ยังเป็นการสร้างความไม่ไว้วางใจให้กับประชาชนที่มีต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
