

ออกบัตรประจำตัวประชาชนโดยทุจริต ... เป็นความผิดต้องออกจากราชการ

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“ข้าราชการ” ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งหรือหน่วยงานใด นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถให้งานตามภารกิจสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เช่น ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ยึดมั่นในหลักคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ สำนึกในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวัง มุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ภายใต้ความไว้วางใจของประชาชนผู้รับบริการแล้ว จะต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบวินัยที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ หากข้าราชการผู้ใดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ราชการไปในทางที่มีขอบเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว โดยถือเป็นการกระทำที่ผิดวินัยและต้องรับโทษในทางวินัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับการมีบัตรประจำตัวประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการขอมีบัตรใหม่ การขอต่ออายุ หรือการเปลี่ยนบัตรในกรณีต่างๆ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน ตั้งแต่การรับคำขอ การตรวจสอบหลักฐาน การอนุมัติ การพิมพ์ลายนิ้วมือ และการถ่ายรูป ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญทั้งสิ้น หากข้าราชการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ผู้อื่นได้ไปซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้องแล้ว นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว การกระทำดังกล่าวยังเป็นการกระทำที่ทุจริตและผิดวินัยอย่างร้ายแรงอีกด้วย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่รับคำขอทำบัตรประจำตัวประชาชน แต่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการออกบัตรประจำตัวประชาชนให้ผู้อื่นคำขอ โดยมีเจตนาปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้จนกระทั่งถูกลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ

ข้อเท็จจริงของคดีนี้คือ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการที่กลุ่มงานทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน สังกัดกรุงเทพมหานคร ได้รับคำร้องขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของนาย ป. กรณีเปลี่ยนที่อยู่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบหลักฐานและพิมพ์ข้อความลงในแบบ บ.ป. ๑ ระบุว่าเป็นกรณีขอมีบัตรใหม่เนื่องจากบัตรเดิมหมดอายุ (ทั้งๆ ที่เป็นกรณีการขอมีบัตรใหม่เนื่องจากเปลี่ยนที่อยู่ตามระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒) โดยบัตรประจำตัวประชาชนเดิมรหัส ๐๒๐๐๐๖๕๗๑ แต่พิมพ์เป็น ๐๐๖๕๗๑ พิมพ์สถานที่ออกบัตรซึ่งเดิมออกให้โดยอำเภอศรีนคร จังหวัดสุโขทัย เป็นออกให้โดยเขตพระ โขนง จังหวัดกรุงเทพมหานคร และพิมพ์วันออกบัตรเป็นวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๖ ทั้งที่บัตรเดิมออกให้เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาหมดอายุในการยื่นคำร้องของผู้ขอทำบัตรใหม่ จากนั้นได้เสนอให้นาง น. เจ้าพนักงานฝ่ายทะเบียนพิจารณาอนุมัติ และนาย ส. ช่างภาพเป็นผู้พิมพ์ลายนิ้วมือและถ่ายรูป ทำให้นาย ป. ได้รับบัตรประจำตัวประชาชนไป

ต่อมา นาย ป. ได้แจ้งย้ายปลายทางที่สำนักงานเขตอื่นของกรุงเทพมหานคร และพบข้อพิรุธว่า นาย ป. น่าจะมีตัวตนจริงและน่าจะไม่ได้มีสัญชาติไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ปลัดกรุงเทพมหานคร) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อดำเนินการสอบสวนกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผลการสอบสวนตรงกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่พิมพ์ข้อความลงในแบบ บ.ป. ๑ ซึ่งจะต้องซักถามข้อมูลของ

ผู้มีบัตรประจำตัวประชาชน ตรวจสอบหน้าตาว่าตรงกับรูปในบัตรเดิมหรือไม่ สังเกตการพูด กริยาท่าทางว่าเป็นคนไทยหรือไม่ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใด และได้พิมพ์ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญผิดพลาด ประกอบกับ ไม่ได้เก็บบัตรประจำตัวประชาชนฉบับเดิมไว้เป็นหลักฐาน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) เห็นว่าคำสั่งลงโทษเหมาะสมแล้วจึงมีคำสั่งยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยโต้แย้งว่า การบันทึกหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชนผิดพลาดเป็นเพียงความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่และยอมรับผิดในความบกพร่องโดยไม่เจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะในแต่ละวันมีประชาชนมาขอทำบัตรประจำตัวประชาชนมากและเคยมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยๆ และการที่นาง น. ผู้อนุมัติและนาย ส. ช่างภาพ ถูกลงโทษเพียงลดเงินเดือนเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ข้อกฎหมายสำคัญในคดีนี้ก็คือ การขอมีบัตรประจำตัวประชาชนกรณีบัตรเดิมหมดอายุ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้กำหนดให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยที่ข้อ ๖ (๑) ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนดว่า รายการสถานที่ออกบัตรและวันที่ออกบัตรเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาว่าบุคคลที่ร้องขอมีบัตรใหม่จะมีสิทธินำบัตรเดิมมาใช้เป็นหลักฐานในการขอมีบัตรใหม่ได้หรือไม่ ประกอบกับข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบรายการของผู้ขอมีบัตรในฐานะข้อมูลการทะเบียนราษฎร และให้เรียกบัตรเดิมที่หมดอายุมาเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณา และข้อ ๑๒ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาหลักฐานที่มีอยู่ว่าเพียงพอที่จะพิสูจน์ยืนยันตัวบุคคลและคุณสมบัติของผู้ขอมีบัตรหรือไม่ หากเพียงพอก็ให้พิจารณาทำบัตรให้

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่รับคำขอทำบัตรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานและลงรายการให้ถูกต้องก่อนออกบัตรประจำตัวประชาชนให้แก่ผู้ขอ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ลงรายการโดยผิดพลาดไม่ตรงกับฐานข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่างๆ ทั้งๆ ที่รายการดังกล่าวมิได้มีข้อยุ่งยากในการตรวจสอบและรายละเอียดแห่งข้อผิดพลาดดังกล่าวก็มีความแตกต่างจากข้อเท็จจริงอย่างมาก ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปตามอำนาจหน้าที่อย่างรอบคอบก็จะพบว่า บุคคลที่แอบอ้างชื่อเป็นนาย ป. มิใช่เป็นคนสัญชาติไทย พูดภาษาไทยได้ไม่ชัดเจน และไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับตนเองและญาติพี่น้องได้ นอกจากนี้ หากผู้ฟ้องคดีได้สอบถามข้อมูลจากผู้ยื่นคำขอโดยตรงโดยมิได้สอบถามจากบุคคลอื่นที่เป็นผู้พามายื่นคำขอก็จะสังเกตได้ถึงความไม่ถูกต้อง ประกอบกับการขอมีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมหมดอายุกับการขอเปลี่ยนบัตรกรณีเปลี่ยนที่อยู่มีหลักเกณฑ์ในการร้องขอที่แตกต่างกัน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ลงรายการโดยผิดพลาดผู้ยื่นคำขอที่มีบัตรใหม่กรณีบัตรเดิมหมดอายุได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจถือได้ว่ากระทำโดยผิดพลาดพลั้งเผลอ แต่ถือว่ากระทำโดยเจตนาอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้ผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตและผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่อาจฟังได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดพลาดพลั้งเผลอ แต่ฟังได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์และเจตนาให้บุคคลผู้แอบอ้างได้บัตรประจำตัวประชาชน การใช้ดุลพินิจสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนการพิจารณาลดโทษให้นาง น. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติ ได้พิจารณาคำร้องขอ มีบัตรใหม่เฉพาะแต่เอกสารที่ผู้ฟ้องคดีจัดทำโดยไม่ได้พิจารณาความถูกต้องของข้อมูลบุคคลที่ร้องขอให้มีการใหม่ จึงไม่อาจฟังได้ว่านาง น. รู้เห็นในขั้นตอนการรับคำขอมีบัตรอื่นจะเป็นเจตนากระทำความผิดหรือกระทำความผิดร่วมกับผู้ฟ้องคดี ส่วนนาย ส. เป็นเพียงช่างภาพ มีหน้าที่ถ่ายภาพหลังจากพนักงานเจ้าหน้าที่อนุมัติบัตรแล้ว โดยไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการรับคำขอมีบัตรหรือขั้นตอนการอนุมัติให้ออกบัตร จึงมีอาจถือว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดด้วย ดังนั้น การพิจารณาลดโทษให้นาง น. และนาย ส. จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗๐/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชนโดยตรงเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของตนด้วยความระมัดระวังและละเอียดรอบคอบ แต่หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีประชาชนขอใช้บริการจำนวนมาก ก็ยังต้องเพิ่มความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ ทั้งในแง่ของการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ปรากฏและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง หรือหากเอกสารหรือพยานแวดล้อมมีข้อพิรุธแม้เพียงเล็กน้อยก็ควรตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเป็นที่ยุติ หรือหากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่ถูกต้องก็ควรที่จะแจ้งผู้ขอรับบริการให้ดำเนินการให้ถูกต้อง เพราะหากปฏิบัติหน้าที่ไปโดยผิดพลาดพลั้งเผลอจนเกิดความเสียหายต่อราชการ ก็หนีไม่พ้นที่จะต้องรับผิดชอบวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรงที่สุดแล้วแต่พฤติการณ์ของข้าราชการผู้นั้นเอง