

“บุคคลผู้นำเชื่อถือ” ในการขอทำบัตรประชาชน

อัญธร บังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะคุยกันในวันนี้ มีความเกี่ยวข้องกับ “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” โดยเป็นบุคคลผู้นำเชื่อถือตามข้อ 4 ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2538 ซึ่งใช้บังคับในขณะที่เกิดข้อพิพาท โดยได้นิยามคำว่า “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” ว่าหมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งมีภูมิฐานะที่อยู่แน่นอน มีอาชีพมั่นคง และมีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้อยู่มีบัตรเป็นอย่างดี อาจเกี่ยวข้องเป็นญาติกันหรือไม่ก็ได้

โดยในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนหรือขอเปลี่ยนบัตร พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องเรียกสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (ท.ร.14) และหลักฐานประกอบการพิจารณา กรณีการขอมีบัตรเนื่องจากบัตรหายหรือบัตรถูกทำลาย ให้เรียกหลักฐานการแจ้งความและหลักฐานซึ่งมีรูปถ่ายของผู้ขอมีบัตร และเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้เป็นอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ใบอนุญาตขับรถ บัตรประกันสังคม หนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ในกรณีที่ผู้ขอมีบัตรไม่มีหรือไม่สามารถแสดงเอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้ได้ ให้สอบสวนเจ้าบ้านหรือบุคคลผู้นำเชื่อถือแทน ทั้งนี้ตามข้อ 10 (7) ของระเบียบเดียวกัน

สำหรับข้อพิพาทที่จะคุยกันนี้ เรื่องเกิดจากผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับรองบุคคลในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนซึ่งอ้างว่าบัตรหาย โดยเป็นบุคคลที่ไม่ได้มีภูมิฐานะอยู่ในเขตการปกครองของตน

ต่อมามีการตรวจพบและจับกุมบุคคลต่างด้าวซึ่งมีบัตรประจำตัวประชาชนไทยโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และขยายผลมายังผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับรองในฐานะ “บุคคลผู้นำเชื่อถือ” โดยบุคคลต่างด้าวดังกล่าวให้การต่อพนักงานสอบสวนว่าได้มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และสรุปผลการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตขอทำบัตรประจำตัวประชาชนจำนวน 6 ราย ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ถือเป็นผู้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา 267 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่ จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

อันถือเป็นการกระทำความผิดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้วินัยและโทษผิดวินัยใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม) ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีให้การโต้แย้งว่า โทษที่ลงกับตนนั้นแรงเกินไป ผู้ฟ้องคดีน่าจะมีความผิดเพียงมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 คือไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง

หน้าที่เท่านั้น และในการลงชื่อรับรองบุคคลในฐานะบุคคลผู้นำเชื่อนั้น ผู้ฟ้องคดีได้สอบถามเจ้าหน้าที่แล้วว่าผู้ฟ้องคดีสามารถรับรองได้หรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็แจ้งว่าสามารถรับรองได้

ประกอบกับเห็นว่าบุคคลที่ยื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลคนเดียวกับในรูปใบอนุญาตขับรถที่นำมาแสดง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเพียงแค่การรับรองบุคคลไม่สามารถทำให้ออกบัตรได้ เนื่องจากยังต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่อีกหลายคน ผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่ตรวจสอบว่าใบขับขี่ของผู้ยื่นคำขออนุญาตปลอมหรือไม่

กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบสวนหรือการรับรองบุคคลเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการทำบัตรตามความหมายข้อ 4 ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2538 จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้มีบัตรเป็นอย่างดี และการรับรองบุคคลกรณียื่นคำขอมีบัตรในเขตที่ผู้ขอมีได้มีภูมิลำเนา มีแนวปฏิบัติของปลัดอำเภอว่าจะต้องมีผู้รับรองจึงจะออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ ซึ่งการรับรองกรณีดังกล่าว ผู้รับรองต้องยืนยันการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่แท้จริง มิใช่ยืนยันว่าอยู่ในบ้านที่ปรากฏเลขที่ในใบอนุญาตขับรถ และมีใช่เป็นการรับรองว่าเป็นบุคคลคนเดียวกับรูปในใบอนุญาตขับรถที่นำมาแสดงเท่านั้น

เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้มีความสัมพันธ์หรือรู้จักกับบุคคลที่ตนรับรอง แต่กลับลงชื่อรับรองในฐานะผู้ที่รู้จักคุ้นเคย โดยระบุความสัมพันธ์กับผู้ขอบางรายในฐานะผู้ใหญ่บ้าน บางรายในฐานะญาติ บางรายในฐานะเจ้าบ้าน ซึ่งมีใช้ความสัมพันธ์ที่แท้จริง จึงเป็นการรับรองอันเป็นเท็จ ส่งผลให้บุคคลต่างด้าวขอออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ ซึ่งโดยปกติวิสัยของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หากจะรับรอง จะต้องรับรองเฉพาะลูกบ้านของตน หรือบุคคลที่ตนรู้จักคุ้นเคยเท่านั้น

เมื่อผลการสอบสวนสรุปว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตขอออกบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางการเมือง ราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชนนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 และกรมการปกครองได้มีหนังสือลงวันที่ 12 ตุลาคม 2550 กำหนดแนวทางสำหรับการพิจารณาโทษทางวินัย โดยให้สอบสวนและลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นในสถานหนักคือไล่ออกจากราชการ

การใช้ดุลพินิจกำหนดโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงชอบด้วยมาตรา 104 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับมาตรา 61 ทวิ วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.997 / 2559)

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการรับรองบุคคลในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชน ในฐานะ “บุคคลผู้นำเชื่อนั้น” ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องรับรองเฉพาะลูกบ้านของตนหรือเฉพาะบุคคลที่ตนรู้จักคุ้นเคยกันจริงเท่านั้น และในการยื่นขอมีบัตรประจำตัวประชาชนในเขตที่ผู้ขอมีได้มีภูมิลำเนา จะต้องรับรองยืนยันว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านนั้นจริง มิใช่รับรองโดยพิจารณาจากหลักฐานใบอนุญาตขับรถ ประการสำคัญ การลงชื่อรับรองบุคคลโดยไม่ตรงกับความเป็นจริง ในลักษณะเป็นการทุจริตเพื่อให้บุคคลอื่นได้มาซึ่งบัตรประจำตัวประชาชนโดยมิชอบ ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง