

การรับฟังพยานหลักฐาน ... กับการพิสูจน์สิทธิเจ้าบ้าน !

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

กระบวนการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใดๆ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากการทำให้บทบัญญัติต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย แต่ละฉบับปรากฏผลออกมาเป็นรูปธรรม ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีไม่มากนักน้อย และเพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีด้วย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้กำหนดวิธีการปฏิบัติต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ยึดถือปฏิบัติทั้งในชั้นก่อนที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ในชั้นการออกคำสั่งทางปกครอง หรือภายหลังการออกคำสั่งทางปกครอง

หนึ่งในหลักปฏิบัติราชการในชั้นก่อนออกคำสั่งทางปกครองก็คือ หลักการค้นหาคำความจริง ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยหลักการดังกล่าวมีความหมายว่า เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณีและต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณี พยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือแม้กระทั่งออกไปตรวจสอบสถานที่หรือให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องให้ ทั้งนี้ เพื่อให้การเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่ก่อนการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องทางปกครองมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณีอย่างแท้จริง

ดังเช่นคดีในคดีนี้คดีจากศาลปกครองฉบับนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ดีของการปฏิบัติราชการ ในแง่ของการแสวงหาและพิจารณาพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งแม้ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนในกรณีที่มีการย้ายเข้าหรือมีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนบ้าน ซึ่งมีวิธีปฏิบัติราชการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบพยานหลักฐานเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบเอกสาร หรือการบันทึกถ้อยคำ เป็นต้น ก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ก็สามารถนำแนวทางการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการพิสูจน์ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานในคดีนี้ไปใช้ในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี

ข้อเท็จจริงในคดีก็คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนาย ค. ส่วนผู้ร้องสอดเป็นบุตรของนาง อ. ภรรยานอกสมรสของนาย ค. ภายหลังจากที่นาย ค. ถึงแก่กรรมลง นาง อ. ได้ยื่นคำร้องขอแจ้งย้ายชื่อผู้ร้องสอดเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๒ ในฐานะเจ้าบ้าน โดยแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานเขต) ในขณะนั้นว่า ตนเป็นผู้ดูแลบ้านดังกล่าวแทนสามีที่ได้มรณกรรมไปแล้ว ส่วนผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอออกเลขที่บ้านซึ่งปลูกขึ้นในที่ดินแปลงเดียวกัน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดเลขบ้านและจัดพิมพ์ทะเบียนบ้านให้เป็นเลขที่ ๑๒/๑ และผู้ฟ้องคดีได้ย้ายชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวแล้วในฐานะเจ้าบ้าน ต่อมา หลังจากที่ศาลแพ่งมีคำพิพากษาให้บ้านเลขที่ ๑๒ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้องสอด ผู้ร้องสอดจึงได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีให้จำหน่ายทะเบียนบ้านของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผิดสัญญาประนีประนอมยอมความตามคำพิพากษาที่ผู้ร้องสอดฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๒/๑ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงจำหน่ายรายการทะเบียนบ้านและแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านหลังดังกล่าวเข้าอยู่ในบ้านเลขที่ ๖๘/๔ ที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัยอยู่จริง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตามหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน นาย ส. ซึ่งเป็นพี่ชายของผู้ฟ้องคดีและเป็นเจ้าบ้านในขณะนั้นได้ย้ายนาง อ. ออกจากบ้านเลขที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๖ ก.พ. ๒๕๑๓ จึงไม่มีหลักฐานที่แสดงได้ว่า นาง อ. ได้ดูแลบ้านหลังดังกล่าวมาโดยตลอด กรณีจึงเป็นการย้ายชื่อผู้ร้องสอดเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านในฐานะเจ้าบ้านโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรับแจ้งย้ายผู้ร้องสอดเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้าน และแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องศาลขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนบ้านแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ประเด็นแรก นาง อ. อยู่ในฐานะเป็นเจ้าบ้านที่มีสิทธิแจ้งย้ายผู้ร้องสอดเข้ามาในทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๒ หรือไม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกอบกับระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้เจ้าบ้าน (ซึ่งหมายถึงหัวหน้าครอบครัวในบ้านในฐานะเจ้าของ ผู้เช่าหรือฐานะอื่น และในกรณีเจ้าบ้านตายให้ถือว่าผู้มีหน้าที่ดูแลบ้านเป็นเจ้าบ้าน) แจ้งย้ายที่อยู่ก่อนนายทะเบียนภายใน ๑๕ วันนับแต่มีผู้ย้ายที่อยู่เข้ามาในบ้าน โดยให้นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบหลักฐานของผู้แจ้ง ตรวจสอบใบแจ้งการย้ายที่อยู่ รับแจ้งการย้ายเข้า และเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน แล้วมอบสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้านคืนผู้แจ้ง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ตามหลักฐานทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๒ ฉบับปี ๒๔๙๙ นาง อ. ได้แจ้งย้ายเข้าในทะเบียนบ้านดังกล่าวเมื่อ ๒๖ มี.ค. ๒๕๐๖ และมีชื่อปรากฏอยู่ต่อเนื่องมาโดยตลอด ทั้งในทะเบียนบ้านฉบับปี ๒๕๑๕ ฉบับปี ๒๕๒๖ และฉบับปี ๒๕๓๐ จนถึงปัจจุบัน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเอกสารสำเนาทะเบียนบ้านฉบับปี ๒๕๓๐ (ทะเบียนบ้านฉบับคอมพิวเตอร์) ขึ้นมาใหม่ให้ผู้ร้องสอด โดยไม่ปรากฏรายการบันทึกว่า นางอ. ย้ายมาจากสถานที่ใดนั้น เนื่องจากการคัดลอกรายชื่อกันมาตามลำดับ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ทะเบียนบ้านในแต่ละรุ่นจะมีการคัดลอกเฉพาะรายชื่อและรายการบุคคลเท่านั้น ส่วนข้อมูลบันทึกการแจ้งย้ายว่า มาจากที่ใดจะต้องตรวจสอบจากทะเบียนบ้านฉบับแรกที่แจ้งย้ายเข้า จึงเชื่อได้ว่าทะเบียนบ้านเลขที่ ๑๒ ฉบับปี ๒๕๓๐ ที่นาง อ. ใช้แจ้งย้ายชื่อผู้ร้องสอดเป็นทะเบียนบ้านที่ออกให้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนรายการวันที่ ๑๔ มี.ค. ๒๕๑๙ ที่ประทับในทะเบียนบ้านซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นวันที่ย้ายชื่อนาง อ. เข้าในทะเบียนบ้านดังกล่าว นั้น เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่า วันดังกล่าวเป็นการประทับตราเมื่อมีการขอรับทะเบียนบ้านฉบับสมุดปก (ซึ่งเป็นทะเบียนบ้านที่ใช้ในปัจจุบัน) โดยมีการลงลายมือชื่อของผู้รับและเจ้าหน้าที่ผู้มอบ พร้อมประทับวันที่ที่รับทะเบียนบ้าน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มอบทะเบียนบ้านได้ประทับตราคาบเกี่ยวในช่องรายการบุคคลของนาง อ. กรณีจึงมีเหตุควรเชื่อได้ว่า นาง อ. เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลบ้านและถือว่าเป็นเจ้าบ้านที่มีสิทธิแจ้งการย้ายที่อยู่ก่อนนายทะเบียนผู้รับแจ้งได้ตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ลงรายการย้ายชื่อผู้ร้องสอดเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านในฐานะเจ้าบ้านจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔๐ ประกอบกับ ข้อ ๑๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้นายทะเบียนทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการทะเบียนราษฎร หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารราชการที่ผู้อื่นนำมาร้องนำมาแสดงมีความเชื่อถือได้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า เมื่อผู้ร้องสอดได้เป็นผู้ครอบครองบ้านเลขที่ ๑๒/๑ จากการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลแพ่ง ผู้ร้องสอดจึงได้ยื่นคำร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยแสดงเอกสารหลักฐานการบังคับคดี เพื่อแจ้งย้ายและจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานตลอดจนบันทึกถ้อยคำของผู้ร้องสอด และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการใดๆ ผู้ถูกฟ้องคดี

จึงเชื่อตามหลักฐานเอกสารและดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในเอกสารทะเบียนราษฎรแจ้งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน

การกระทำความผิดกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และข้อ ๑๑๕ ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๐/๒๕๕๕)

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวข้างต้นทั้งฝ่ายผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ร้องสอด ต่างก็อ้างพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานและตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบและรอบด้านเพื่อพิสูจน์ทราบพยานหลักฐานใดควรรับฟังหรือเชื่อถือได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งคดีนี้ในชั้นของเจ้าหน้าที่ได้มีการตรวจสอบพยานหลักฐานทั้งพยานเอกสาร และพยานบุคคลจำนวนมาก ถึงแม้ว่าคู่กรณีบางคนจะไม่ให้ข้อเท็จจริงก็ตาม อันเป็นการแสดงให้เห็นว่านอกจากเจ้าหน้าที่จะให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนแล้ว ก่อนที่จะมีคำสั่งหรือมีการกระทำใดๆ ที่กระทบกระเทือนสิทธิของคู่กรณี ยังแสดงให้เห็นถึงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
