

## รับรองบุคคลซึ่งขอทำบัตรประชาชนอันเป็นเท็จ ... ผิดวินัยอย่างไรร้ายแรง ?

นางสาวจรรณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ปัจจุบันการดำเนินการและการลงโทษทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ ... (๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ... และเมื่อข้าราชการพลเรือนมีการกระทำความผิดดังกล่าว มาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแก่กรณี

อย่างไรก็ดี นอกจากกฏหมายดังกล่าวจะใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว หลักเกณฑ์นี้ยังใช้บังคับสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งมีกฏหมายเฉพาะกำหนดให้ออก โลมใช้บังคับตามกฏหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ดังเช่น “ผู้ใหญ่บ้าน” ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมาตรา ๖๐ ทวิ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฏหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม” ดังนั้น กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอันต้องกำหนดโทษตามมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

แต่เนื่องจากพฤติการณ์ที่ถือว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะราย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยของผู้มีอำนาจวินิจฉัยมีใช้น้อย อุทาหรณ์คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์ระเบียบกฏหมายฉบับนี้จึงถือว่าเป็นกรณีตัวอย่างของการกระทำที่เป็นความผิดวินัยของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้จะเป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่สามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับข้าราชการประเภทอื่นที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกล่าวหาว่าใช้ตำแหน่งรับรองบุคคลในการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนบุคคลที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาในเขตปกครองจำนวนหลายราย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและมอบหมายให้ปลัดอำเภอร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้ตำแหน่งให้การรับรองว่าบุคคลผู้ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนเป็นบุคคลเดียวกันกับรายการในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร และเป็นบุคคลเดียวกันกับรายการและภาพใบหน้าในใบอนุญาตขับรถซึ่งเป็นเอกสารปลอม โดยคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตขอทำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ขอมีบัตรจำนวน ๖ คน ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เพียงแค่การรับรองบุคคลไม่ทำให้สามารถออกบัตรประจำตัวประชาชนได้ทันที เพราะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่อีกหลายขั้นตอน การตรวจสอบฐานข้อมูลไม่ใช่หน้าที่ของผู้ฟ้องคดี การลงชื่อรับรองบุคคลจึงมิใช่สาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชน

การรับรองบุคคลถือเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ข้อ ๑๐ (๗) ของระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้การขอมีบัตรเนื่องจากบัตรหายหรือบัตรถูกทำลาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกหลักฐานเอกสารซึ่งมีรูปถ่ายของผู้ขอมีบัตรและเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้ เช่น ใบอนุญาตขับรถ หากไม่มีหรือไม่สามารถแสดงหลักฐานดังกล่าวได้ ให้สอบสวนเจ้าบ้านหรือบุคคลผู้มาเชื่อถือแทน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ในการทำบัตรประจำตัวประชาชนก็ให้การยืนยันขั้นตอนการออกบัตรว่าปลัดอำเภอซึ่งปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบงานทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีบุคคลต่างท้องที่ที่ยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนว่าจะต้องมีผู้รับรองจึงจะออกบัตรได้ กรณีจึงฟังได้ว่าบุคคลที่อยู่นอกพื้นที่ของอำเภอก็สามารถขอทำบัตรได้ หากมีบุคคลผู้มาเชื่อถือรับรอง การลงชื่อรับรองบุคคลจึงเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลต่างท้องที่ มิใช่เพียงแสดงใบอนุญาตขับรถเพื่อขอมีบัตรอย่างเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดีรับรอง

การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือเป็นพฤติการณ์อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๔ ของระเบียบข้างต้นกำหนดให้ “บุคคลผู้มาเชื่อถือ” หมายถึงบุคคลซึ่งมีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้ขอมีบัตรเป็นอย่างดี อาจเกี่ยวข้องเป็นญาติกันหรือไม่ก็ได้ และเมื่อพิจารณาตามแบบบันทึกคำให้การรับรองบุคคลแล้ว เห็นว่า แบบพิมพ์ดังกล่าวเป็นการรับรองว่าบุคคลที่รับรองเป็นบุคคลตามหลักฐานทะเบียนบ้าน (ท.ร. ๑๔) โดยต้องระบุเลขที่ของทะเบียนบ้าน ระบุนามสัมพันธ์กับผู้ขอออกบัตรและมีข้อความว่ารู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ดังนั้น การรับรองบุคคลเพื่อใช้เป็นหลักฐานการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน ผู้รับรองจะต้องมีความรู้จักคุ้นเคยกับผู้ขอมีบัตรเป็นอย่างดี โดยต้องยืนยันการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่แท้จริง มิใช่ยืนยันว่าอยู่ในบ้านที่ปรากฏเลขที่ในใบอนุญาตขับรถ และมิใช่เป็นการรับรองว่าบุคคลที่ยื่นขอมีบัตรเป็นบุคคลคนเดียวกันกับรูปในใบคำขอมีบัตร (บ.ป. ๑) และรูปในใบอนุญาตขับรถที่นำมาแสดงเท่านั้น

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีความสัมพันธ์และไม่รู้จักกับบุคคลซึ่งตนรับรอง แต่กลับลงชื่อรับรองโดยระบุว่ามีความสัมพันธ์กับผู้ขอมีบัตรบางราย ในฐานะผู้ใหญ่บ้าน บางรายในฐานะญาติ และบางรายในฐานะเจ้าบ้าน อันไม่มีความสัมพันธ์ที่แท้จริง จึงถือเป็นการรับรองอันเป็นเท็จ และโดยปกติวิสัยของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับรองเฉพาะลูกบ้านของตนหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์และรู้จักคุ้นเคยเป็นอย่างดีเท่านั้น ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากการได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นระยะเวลากว่า ๖ ปี พฤติการณ์จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีลงชื่อรับรองบุคคลโดยปราศจากความระมัดระวัง การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑)

เมื่อกรมการปกครองได้กำหนดแนวทางสำหรับการพิจารณาโทษทางวินัยโดยให้ลงโทษผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตทางทะเบียนราษฎรและบัตรประจำตัวประชาชน คือ “ไล่ออกจากราชการ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ปัจจุบัน คือ มาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑) ประกอบมาตรา ๖๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

คดีนี้ศาลปกครองได้วางหลักการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการรับรองบุคคลเพื่อขอมีบัตรประจำตัวประชาชนว่าเป็นสาระสำคัญของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนของบุคคลต่างท้องที่ ซึ่งหากรับรองเท็จและโดยปราศจากความระมัดระวังย่อมเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากการดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยถือเป็นมาตรการเพื่อควบคุมให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบ และประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านถือว่ามิบทบาทหน้าที่สำคัญซึ่งต้องติดต่อและคลุกคลีกับประชาชนในท้องที่ปกครองของตน ดังนั้น

จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีตำแหน่งหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง และต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หากจะรับรองตัวบุคคลที่ขึ้นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนดังเช่นอุทาหรณ์ที่ยกมาเป็นตัวอย่างในคดีนี้ หรืออาจเป็นการรับรองตัวบุคคลในกรณีที่บุคคลผู้มีคำขอจะต้องกระทำการใด ๆ อันเป็นการติดต่อหรือเกี่ยวข้องกับทางราชการก็ตาม จะต้องดำเนินการโดยสุจริตและตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน ที่จะลงลายมือชื่อรับรองตัวบุคคลหรือรับรองการกระทำของบุคคลใด ๆ เพราะหากว่ามีความผิดพลาดหรือความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างความไม่รู้หลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือจะอ้างว่ากระทำการไปโดยไม่รู้ข้อเท็จจริงใด ๆ ซึ่งตนเองมีหน้าที่จะต้องรู้ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องรับผิดชอบวินัย (หรือบางกรณี อาจเป็นความผิดทางอาญา) สำหรับการกระทำนั้น ๆ ไม่ได้