

ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร¹

รัชนิพร ศรีทอง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร หลักเกณฑ์และเงื่อนไข วิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร และกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เนื่องจากงานทะเบียนราษฎรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแจ้ง การรับแจ้ง การจดทะเบียนและการย้ายถิ่นต่างๆ เกี่ยวกับสถานะของราษฎรของประเทศ ในเอกสารราชการ ได้แก่ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะการสมรส วุฒิการศึกษา ชื่อบิดา มารดา หรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการดำเนินงานทะเบียนต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องจัดเก็บและปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบพิสูจน์ตัวบุคคล และรักษาความมั่นคงของชาติ และนำไปสู่การก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของแต่ละบุคคลจะพึงมีตามกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้ การจัดทำทะเบียนราษฎร ยังเป็นกลไกที่รัฐใช้สำหรับการบริหารจัดการประชากร ทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่รัฐให้การรับรอง และการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร นั้น ยังเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ เป็นระบบการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้น การดำเนินการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะ คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. 2551 กำหนด โดยเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลในลำดับเหนือชั้นขึ้นไป เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลได้พิจารณาทบทวนตรวจสอบความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรจึงเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งหากมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนกัณทิ และรองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

คู่กรณีในการดำเนินคดีปกครอง และอาจส่งผลต่อการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เนื่องจากระบบการอุทธรณ์ของไทยเป็นระบบการอุทธรณ์แบบบังคับ คือ บังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครอง และเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกันเอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสที่จะได้รับรู้ ทบทวน และดำเนินการ หรือสั่งการแก้ไขข้อผิดพลาดบางประการ หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำของฝ่ายปกครองเองได้ เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายซึ่งได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุด และอีกประการหนึ่งคือเพื่อลดการนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีในชั้นศาลปกครอง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร ยังไม่มีความชัดเจน ไม่ครอบคลุม มีข้อบกพร่องหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาคู่กรณีมิได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนดเวลา เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. 2551 ข้อ 2 กำหนดให้ ในกรณีที่นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นมีคำสั่งตามข้อ 1 แล้ว ให้แจ้งคำสั่งให้คู่กรณีทราบภายในสามวันนับแต่ วันที่ได้รับคำสั่ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่มิได้กำหนดจำกักระยะเวลาในการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ว่าจะต้องไม่เกินภายในระยะเวลาเท่าใด นับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่ง คู่กรณีจึงจะหมดโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงของตน ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครอง หลักการรับฟังข้อเท็จจริง การรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย ที่กำหนดให้จะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิ และต้องให้ระยะเวลาในการเตรียมตัวสำหรับการค้นหาข้อเท็จจริงและการเตรียมข้อมูลเพื่อโต้แย้ง รวมถึงสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับแจ้งขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ และระยะเวลาอุทธรณ์ ก็จะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักสุจริตเช่นกัน ดังนั้น การที่มิได้กำหนดจำกักระยะเวลาในการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ว่าจะต้องไม่เกินภายในระยะเวลาเท่าใดนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่ง อาจเป็นช่องว่างให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการทุเลาคำสั่งของนายทะเบียนในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. 2551 เมื่อนายทะเบียนสั่งระงับการเคลื่อนไหวรายการทางทะเบียน ตามข้อ 1 แล้ว ในระหว่างการอุทธรณ์ และพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกำหนดดังกล่าว รายการทางทะเบียนราษฎรของบุคคลจะถูกระงับความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดระยะเวลาที่พิจารณาอุทธรณ์ และการที่มิได้ให้โอกาสคู่กรณีมีคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองอันอาจทำให้กระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีการบัญญัติไว้ว่าการบัญญัติกฎหมายต้องไม่กระทบกับสิทธิของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ ประกอบตามหลักกฎหมายปกครองการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับทางปกครอง เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ที่

จะสั่งให้มีการทูลเกล้าการบังคับทางปกครองนั้นหรือไม่ เมื่อตามกฎกระทรวงดังกล่าว มิได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจสั่งให้มีการทูลเกล้าการบังคับทางปกครองไว้ด้วยแต่อย่างใด ประกอบกับการอุทธรณ์ตามกฎหมายปกครองของไทย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง การระงับการเคลื่อนไหวทางทะเบียนโดยเริ่มตั้งแต่ในขั้นก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จนถึงขั้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การสั่งระงับเคลื่อนไหวรายการทะเบียนราษฎร โดยไม่มีการบัญญัติให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง การกระทำดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งบัญญัติรับรองคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการไม่มีคำวินิจฉัยของผู้พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนด เนื่องจากตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน พ.ศ. 2551 ข้อ 7 มิได้กำหนดผลในกรณีที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาไว้ว่าจะมีผลอย่างไรต่อไป และการอุทธรณ์ยังเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนที่ผู้กรณีจะไปใช้สิทธิทางศาลด้วย เมื่อมิได้กำหนดผลว่าหากผู้พิจารณาอุทธรณ์มิได้มีผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จะมีผลอย่างไร อันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้กรณีในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป จึงอาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนและเป็นช่องว่างให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. กรณีปัญหาผู้กรณีมิได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนดเวลา

เดิมว่า “ข้อ 2 ในกรณีที่นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นมีคำสั่งตามข้อ 1 แล้ว ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้กรณีทราบภายใน 3 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง เพื่อให้ผู้กรณีมีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง...”

แก้ไขเป็น “ข้อ 2 ในกรณีที่นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นมีคำสั่งตามข้อ 1 แล้ว ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้กรณีทราบภายใน 3 วันนับแต่วันที่รับคำสั่ง เพื่อให้ผู้กรณีมีโอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงของตนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่ง แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่ง...”

เนื่องจาก ข้อ 2 เดิม มิได้กำหนดจำกัดระยะเวลาในการโต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงไว้ว่าจะต้องไม่เกินภายในระยะเวลาเท่าใดนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่ง อันอาจเป็นช่องว่างให้ผู้กรณีใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

2. ปัญหาการทูลเกล้าคำสั่งของนายทะเบียนในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์

เดิม “ข้อ 6 ให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือแก้ไขรายการทะเบียนราษฎรและหลักฐานทะเบียนราษฎรของคู่มือให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลยังนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี ภายในสามวันนับแต่วันที่การพิจารณาคำอุทธรณ์เป็นที่ยุติ เพื่อพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่น เว้นแต่กรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลา”

แก้ไขเป็น เพิ่มเติม “วรรค 3 หากคู่มือมีคำขอทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครอง เมื่อนายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควร หรือมีเหตุอันควรเชื่อถือได้ ให้นายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้”

เหตุผล เนื่องจากข้อ 6 เดิม มิได้มีการให้โอกาสคู่มือมีคำขอทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการส่งรับการเคลื่อนไหวยุติทางทะเบียน โดยไม่มีการบัญญัติให้มีการทูลเกล้าฯตามคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิของคู่มือโดยตรง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ

3. ปัญหาการไม่มีคำวินิจฉัยของผู้พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนด

เดิม “ข้อ 7 กำหนดว่า ในกรณีที่นายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ ให้แจ้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นทราบภายในสามวันนับแต่วันที่การพิจารณาเรื่องดังกล่าวยุติ เพื่อให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือแก้ไขรายการทะเบียนราษฎรหรือหลักฐานทะเบียนราษฎรของคู่มือให้เป็นไปตามความเห็นของนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร โดยเร็ว

ในกรณีที่นายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้แจ้งนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นเพื่อแจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสามวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากนายทะเบียนจังหวัดหรือนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยให้ระบุเหตุผลซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายอ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ รวมถึงสิทธิในการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในหนังสือแจ้งด้วย”

แก้ไขเป็น เพิ่มเติม “วรรค 3 ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ไม่มีผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด คู่มือสามารถดำเนินการใช้สิทธิทางศาลต่อไปได้”

เหตุผล เนื่องจากข้อ 7 เดิม มิได้กำหนดผลในกรณีที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาไว้ว่าจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร และอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงอาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน และเป็นช่องว่างให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร 2549, (กรุงเทพมหานคร) , 2549.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, “คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, พิมพ์ครั้งที่ 14,

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

_____. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562.