

ปัญหาการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน¹

สุพรรณิ จุจน์²

จากการศึกษาการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน พบว่าบุคคลที่กระทำทุจริต คือบุคคลที่ไม่ใช่คนไทย เป้าหมายของการทุจริตจะมาจากความต้องการเอกสารของทางราชการที่สามารถแสดงความเป็น “คนไทย” เพื่อจะทำให้สามารถหลบอาศัยอยู่ประเทศไทยได้โดยไม่มีผู้สงสัย และไม่ผิดกฎหมาย และสามารถนำไปอ้างอิงในการขอใช้สิทธิต่างๆที่จะเกิดขึ้นจากการเป็นคนไทย การเข้ารับบริการจากภาครัฐ สิทธิประโยชน์ที่รัฐให้เป็นสวัสดิการ หรือตามนโยบายรัฐบาล แต่บุคคลที่กระทำทุจริต เป็นได้ทั้งที่บุคคลที่ไม่มีสัญชาติ และบุคคลที่เป็นคนไทย ความผิดเกิดขึ้นเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชนและความผิดเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร โดยผู้ที่สวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน เกิดจากการสวมตัวรายการญาติพี่น้องที่ไปทำงานต่างประเทศ หรือสวมตัวรายการบุคคลซื้อซ้ำซ้อน หรือสวมตัวรายการบุคคลที่ไม่มีตัวตน/ตาย หรือสวมตัวรายการบุคคลที่ไม่มีความเคลื่อนไหวทางทะเบียน รูปแบบพฤติการณ์การกระทำผิด โดยการแสดงหลักฐาน/แจ้งเท็จ ใช้หรืออ้างเอกสารทะเบียนปลอม/เท็จ หรือเจ้าหน้าที่ร่วมทุจริตดำเนินการโดยมิชอบ ในการขอมิบัตรประจำตัวประชาชน

กฎหมายที่ศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน มีดังนี้ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2552 และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 รวมทั้งระเบียบกรมการปกครอง และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ยังไม่ครอบคลุม และมีปัญหาเกี่ยวกับบทลงโทษ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาบทลงโทษแก่ผู้ที่สวมบัตรประจำตัวประชาชน การทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการและมีผลกระทบต่อความมั่นคง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและประเทศชาติ สำหรับความผิดและบทลงโทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับในความผิดสวม

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนโดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเรือง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผลและ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น

ตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน จะเป็นความผิดในกฎหมายหลายฉบับ พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ซึ่งการกระทำของผู้กระทำความผิดอันเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 90 ประมวลกฎหมายอาญา จะเห็นได้ว่า การทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน มาตรา 14(1) ซึ่งเป็นบทบัญญัติความผิดและบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด คือความผิดที่ผู้กระทำความผิดเป็นคนไม่มีสัญชาติไทย แจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขอมิบัตรประจำตัวประชาชน ต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการศึกษาความผิดและบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พบว่าผู้กระทำความผิดที่สวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน โดยวิธีการแจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขอมิบัตรประจำตัวประชาชน หากผู้กระทำความผิดเป็นคนไม่มีสัญชาติไทย สวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน มีความผิดตามมาตรา 14(1) มีบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้กระทำความผิดได้รับโทษเพียงสถานเบา ทำให้ไม่เกิดความยำเกรงต่อกฎหมาย

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาความผิดของผู้ร่วมกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นนายหน้าจัดให้มีการสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน จากการศึกษาในความผิดทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ร่วมกระทำความผิด หรือตัวการสำคัญ ที่เป็นสาเหตุที่จะก่อให้เกิดการสวมตัวทำบัตรประชาชน นอกจากผู้กระทำความผิดที่สวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว ยังมีตัวการผู้ร่วมกระทำความผิด ตัวการสำคัญก็คือนายหน้า ผู้ร่วมกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นนายหน้าถือว่าเป็นคนกลางในการจัดหาบุคคลและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ และพิจารณาอำเภอที่จะกระทำความผิด เสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่เจ้าพนักงาน ซึ่งโทษสถานหนักก็คือไล่ออกจากราชการ โดยมีพฤติการณ์ที่ก่อให้เกิดการสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน มักจะมีการกระทำความผิดในลักษณะขบวนการ พบว่ามีผู้ร่วมกระทำความผิดหรือตัวการร่วม คือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ ผู้ที่สวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลที่เป็นนายหน้า โดยนายหน้าเป็นตัวการสำคัญจัดหาบุคคลเพื่อหวังค่าตอบแทนในการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน โดยจะจัดหาบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย หรือคนต่างด้าวที่ต้องการมีบัตรประจำตัวประชาชน ต้องการเป็นคนไทย เพื่อพำนักอยู่ในประเทศไทย หรือผู้ที่หลบหนีการจับกุม หลบหนีการกระทำความผิด หรือกระทำความผิดกฎหมาย โดยใช้บัตรประชาชนแสดงตน เพื่อแสวงหาประโยชน์และสิทธิบัตรต่างๆ โดยมีขอบ ตลอดจนการจารกรรมและก่อเหตุร้ายต่างๆที่เป็นความ

เสียหายและกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติทั้งที่เป็นคนต่างด้าวสวมคนไทย หรือคนไทยสวมคนไทย

จากการศึกษาการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน จะเห็นปัญหาพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดความผิดและบทลงโทษตามมาตรา 14 แก่ผู้กระทำความผิดที่สวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน และเจ้าพนักงาน แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดความผิดเฉพาะแก่นายหน้าผู้ร่วมกระทำความผิดที่เป็นตัวการสำคัญที่จะก่อให้เกิดการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาอำนาจอนุมัติในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน จากการศึกษากฎการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับคำสั่งแต่งตั้งตามกฎหมายที่ให้อำนาจตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน คำสั่งกระทรวงมหาดไทย และในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุมัติให้มีบัตรประจำตัวประชาชนตามระเบียบกรมการปกครอง โดยผู้ยื่นคำขอมีบัตร กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุตั้งแต่เจ็ดปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามมีบัตรตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ.2526 โดยให้ผู้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนด พร้อมด้วยหลักฐานประกอบการยื่นคำขอตามระเบียบแล้ว ให้ตรวจสอบความถูกต้องตรงกันของรายการที่ปรากฏในฐานข้อมูลการทะเบียนราษฎร และหลักฐานประกอบการขอมีบัตร เมื่อพิจารณาเห็นว่า ผู้ขอมีบัตรมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีบัตรได้ และหลักฐานที่นำมาแสดงเป็นที่เชื่อถือได้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาตให้ทำบัตร กำหนดเลขหมายคำขอและพิมพ์ลายนิ้วมือของผู้ขอมีบัตรลงในแบบ บ.ป.1 เสร็จแล้วให้ถ่ายรูปผู้ขอมีบัตรและออกใบรับให้ไว้เป็นหลักฐานการกำหนดเลขหมายคำขอ การพิมพ์ลายนิ้วมือและถ่ายรูปผู้ขอมีบัตร ให้ถือปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ ในการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อำนาจอนุญาตให้ทำบัตรประจำตัวประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามคำสั่งที่กฎหมายกำหนดเพียงคนเดียว หากพนักงานเจ้าหน้าที่ทุจริต จะกระทำได้โดยง่าย เพราะไม่มีการตรวจสอบ และกลั่นกรองการอนุมัติทำบัตรประจำตัวประชาชนจากหัวหน้าฝ่ายทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน หรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ความผิดส่วนใหญ่พนักงานเจ้าหน้าที่มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด อาจเป็นผู้กระทำความผิดเอง หรือเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ศึกษาพบว่ามิข้อเสนอแนะดังนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาบทลงโทษแก่ผู้ที่สวมบัตรประจำตัวประชาชน ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 ผู้ศึกษาเห็นว่าบทลงโทษแก่ผู้ที่สวมบัตรประจำตัวประชาชน ตามมาตรา 14(1) แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 มีโทษสถานเบา เห็นควรเพิ่มโทษ แต่การเพิ่มโทษก็ไม่ได้ทำให้การกระทำความผิดลดลง เพราะยังพบการกระทำความผิดสวมตัวทำบัตรประชาชน จึงขอเสนอแนะเห็นควรเพิ่มมาตรการป้องกันการเข้าเมืองและการตรวจสอบใบหน้าควรวางกล้องหรือเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการตรวจจับภาพใบหน้าที่มีความแม่นยำ สามารถระบุ บ่งบอกถึงรายการบุคคลที่แน่ชัด ลักษณะเด่นชัดของแต่ละบุคคล และมีการเชื่อมโยงกันในทุกพื้นที่

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาความผิดของผู้ร่วมกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นนายหน้าจัดให้มีการสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่า ความผิดของผู้ร่วมกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นนายหน้าจัดให้มีการสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายไม่ได้กำหนดความผิดและบทลงโทษไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน เห็นควรกำหนดความผิดและบทลงโทษไว้ในพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน โดยเพิ่มมาตรา เป็นมาตรา 14/1 โดยให้นายหน้ารับโทษเป็นสองเท่า เพื่อไม่ให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง และเพื่อเป็นการตัดวงจรการกระทำความผิดไม่ให้เกิดขึ้น

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาอำนาจอนุมัติในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่า อำนาจอนุมัติในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ (ปลัดอำเภอ) เป็นผู้มีอำนาจเพียงคนเดียว ซึ่งการทุจริตอาจกระทำได้ง่าย เพราะการสวมตัวทุจริตทำบัตรประจำตัวประชาชนมีการกระทำในลักษณะขบวนการ มีนายหน้า และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำความผิดทุกครั้ง หากมีผู้อนุมัติเพิ่มอีกคน ความผิดอาจจะไม่เกิดขึ้น จึงเห็นควรเพิ่มผู้มีอำนาจอนุมัติในการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนในระดับเหนือขึ้นไป อาจจะเป็นหัวหน้าฝ่าย หรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ซึ่งต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน และรูปแบบคำขอ มีผู้อนุมัติ 2 คน และเพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชนต่อไป และเห็นควรมีการนำเทคโนโลยีระบบสแกนใบหน้าที่ทันสมัย ที่สามารถตรวจจับภาพใบหน้า เอกลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล และประมวลที่รวดเร็ว ซึ่งอาจมีการจัดเก็บข้อมูลกันทั่วประเทศ และในอนาคตควรมีการนำระบบสแกนม่านตา ซึ่งเป็นการระบุตัวชัดเจนสูงสุด และปลอดภัย แต่ต้องใช้งบประมาณสูง

เอกสารอ้างอิง

ส่วนป้องกันและปราบปรามการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. คู่มือปฏิบัติงานในการดำเนินการกรณีทุจริตทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน. ส่วนป้องกันและปราบปรามการทุจริตทางทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน, 2562.

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. “การตรวจสอบกรณีสวมตัวทำบัตรและการแอบอ้างใช้รายการคนไทยซึ่งไม่มีสัญชาติไทย.” วารสาร The One 12, 06 (มิถุนายน 2563): 11.

ส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง.

คู่มือปฏิบัติงานบัตรประจำตัวประชาชน 2561. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, 2561.

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรและสัญชาติ ประจำปี 2563. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, 2561.