

คดีพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนครอบครัว (ประจำวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนครอบครัว หากพิจารณาถึงเนื้อหาของเรื่องแล้วอาจมีลักษณะเป็นได้ทั้งข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาททางปกครอง ทั้งนี้ แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง แต่หากข้อพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวแล้ว ศาลปกครองก็จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งนับแต่วันที่ศาลปกครองเปิดทำการมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการจดทะเบียนครอบครัวมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองจำนวนหนึ่ง ปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม กรณีฝ่ายหญิงที่ได้อยู่กินฉันสามีภรรยากับผู้ฟ้องคดีโดยมิได้จดทะเบียนสมรสเสียชีวิตลง มารดาของฝ่ายหญิงได้จดทะเบียนรับบุตรชายของผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรบุญธรรมตามมติของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม) โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมารดาของฝ่ายหญิงแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้มารดาของฝ่ายหญิงเป็นผู้รับบุตรบุญธรรม **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ข้อพิพาทตามคำฟ้องจะมีใช้การฟ้องโต้แย้งคำสั่งไม่ควรให้นำเด็กไปทดลองเลี้ยงดู มิใช่การใช้การฟ้องโต้แย้งคำสั่งไม่ยกเลิกคำขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม มิใช่การใช้การฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้เลิกการทดลองเลี้ยงดู และมีใช้การฟ้องโต้แย้งคำสั่งไม่อนุมัติให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ตามมาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ตาม แต่ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นข้อพิพาทที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาหรือสั่งเกี่ยวกับตัวเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ตามพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งศาลตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้นหมายความว่า ศาลคดีเด็กและเยาวชนตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว ดังนั้นคดีพิพาทตามคำฟ้องจึงเป็นคดีแพ่งที่ต้องฟ้องหรือร้องขอต่อศาลหรือกระทำการใดๆ ในทางศาลเกี่ยวกับผู้เยาว์หรือครอบครัว อันอยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ตามมาตรา ๑๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๑/๒๕๕๓**)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการรับรองบุตร กรณีฟ้องว่า นายอำเภอกุมภวาปี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่อนุญาตให้บิดาของผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนรับรองผู้ฟ้องคดีเป็นบุตร เนื่องจากมารดาของผู้ฟ้องคดีได้เสียชีวิตไปแล้ว ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และการจะจดทะเบียนดังกล่าวได้ต้องมีคำพิพากษาของศาลตามมาตรา ๑๕๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และอนุญาตให้บิดาของผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนรับผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรนั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้เนื้อหาแห่งคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่การที่ศาลจะวินิจฉัยกรณีของผู้ฟ้องคดีได้นั้นจะต้องยกบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับ

ครอบครัวขึ้นมาบังคับแก่คดี คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีครอบครัวซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้น ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๔/๒๕๕๐)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนหย่า กรณีฟ้องว่า นายอำเภอลาดใหญ่ ในฐานะนายทะเบียน (ผู้ถูกฟ้องคดี) รับจดทะเบียนการหย่าและออกใบสำคัญการหย่าโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยินยอมหย่าตามมาตรา ๑๕๑๔ วรรคหนึ่ง และการลงลายมือชื่อของพยานในหนังสือสัญญาการหย่าก็ไม่ชอบ ตามมาตรา ๑๕๑๔ วรรคสอง อีกทั้ง หนังสือสัญญาหย่าไม่ได้บันทึกข้อตกลงว่า จะให้ฝ่ายใดเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรตามมาตรา ๑๕๒๐ วรรคหนึ่ง และไม่ได้บันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรไว้ตามมาตรา ๑๕๒๒ วรรคหนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในครอบครัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ศาลปกครองชั้นต้นจะได้พิจารณาและมีคำพิพากษาแล้ว แต่ปัญหาเรื่องอำนาจศาลเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้ ตามข้อ ๙๒ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๒/๒๕๕๐)

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสมรส เป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔^๑ ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ^๒ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

- คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างตนว่าเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของของพลตำรวจเอก พ. ผู้ตาย ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จ่ายเงินบำเหน็จตกทอดของพลตำรวจเอก พ. ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำฟ้องแย้งว่า การจดทะเบียนสมรสระหว่างผู้ฟ้องคดีกับพลตำรวจเอก พ. มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๑๔๔๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ ศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีครอบครัว ได้แก่ คดีแพ่งที่ฟ้องหรือร้องขอต่อศาลหรือกระทำการใดๆ ในทางศาลเกี่ยวกับผู้เยาว์หรือครอบครัว แล้วแต่กรณี ซึ่งจะต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๔) คดีที่ศาลจะต้องพิพากษาหรือสั่งเกี่ยวกับตัวเด็กและเยาวชนตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลเยาวชนและครอบครัว

^๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์

และตกเป็นโมฆะ การที่นายทะเบียนจดทะเบียนสมรสให้บุคคลดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ จึงขอฟ้องแย้งให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนสมรสดังกล่าว และมีคำพิพากษาว่าการสมรสนั้นเป็นโมฆะ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ในส่วนของคำฟ้องแย้งขอให้ศาลพิพากษาว่าการสมรสของผู้ฟ้องคดีเป็นโมฆะตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับครอบครัวและเป็นคดีครอบครัวตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๗/๒๕๔๕)

- กรณีฟ้องว่า นายอำเภอเมืองชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกใบสำคัญการสมรสระหว่างนาย พ. (ผู้ตาย) กับนางสาว ศ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการจดทะเบียนสมรสในขณะที่ นาย พ. อยู่ในภาวะขาดสติสัมปชัญญะอันเนื่องมาจากยาปฏิชีวนะ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีกับทายาทอื่นของนาย พ. ได้รับความเสียหายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนใบสำคัญการสมรส **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ตามการกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดี มีผลเท่ากับขอให้เพิกถอนการสมรสโดยอ้างว่าการสมรสไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับครอบครัว อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๑/๒๕๔๘)

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีกลับกัน กล่าวคือ มีการยื่นคำร้องขอให้จดทะเบียนสมรส แต่นายทะเบียนปฏิเสธ ผู้ยื่นคำขอจึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายทะเบียนจดทะเบียนสมรสให้ กรณีเช่นนี้มีแนวโน้มที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ **ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ซึ่งวินิจฉัยว่า** การรับจดทะเบียนสมรสเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนตามมาตรา ๓ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘^๓ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่นายทะเบียนปฏิเสธการรับจดทะเบียนสมรสตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีกับคู่สมรสซึ่งเป็นบุคคลต่างด้าว (ลาวอพยพ) เนื่องจากผู้ร้องไม่มีหลักฐานมายืนยันได้ว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรส คือ เป็นญาติสืบสายโลหิตกันหรือไม่ หรือมีคู่สมรสอยู่หรือไม่ ตามมาตรา ๑๔๕๐ และมาตรา ๑๔๕๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอให้ศาลสั่งให้นายทะเบียนผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนสมรสให้ ซึ่งเป็นการขอให้นายทะเบียนผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น คำฟ้องลักษณะนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มิใช่เป็นคดีครอบครัวที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง (๓)

^๓ พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘

มาตรา ๑๐ เมื่อมีการร้องขอให้จดทะเบียนสมรสแล้วให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนสมรสให้

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๐)

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยของศาลปกครองข้างต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑/๒๕๕๐) มีความเห็นทางวิชาการสนับสนุน กล่าวคือ พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น มีสถานะเป็นกฎหมายมหาชน^๕ เพราะเหตุว่าบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐที่เป็นนายทะเบียนและเอกชน ซึ่งเป็นผู้ร้องขอให้รัฐรับรองนิติสัมพันธ์ในทางครอบครัวของตน^๕ โดยการจดทะเบียนในทะเบียนของรัฐ หากนายทะเบียนครอบครัวปฏิเสธที่จะจดทะเบียนสมรสตามคำร้องขอของเอกชน ภายใต้มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้บังคับนายอำเภอผู้ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนครอบครัวให้จดทะเบียนสมรสแก่ตน จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้สิทธิร้องขอจดทะเบียนสมรสนี้ จึงมีลักษณะเป็นคดีปกครองโดยแท้^๖ เพราะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐและเอกชนตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือต้องรับผิดชอบตามกฎหมายมหาชน

ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ ผู้สรุป
วิริยะ วัฒนสุขชาติ ผู้ตรวจ

^๕ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร และจันทจิรา เอี่ยมมยุรา, ฎีกาวิเคราะห์ : คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๒๐/๒๕๐๕ : สิทธิในการสมรสของคนต่างด้าวในประเทศไทย, วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, ๒๔(๒๕๓๗), หน้า ๑๖๗-๑๘๘.

^๕ นิติสัมพันธ์ในทางครอบครัวที่เอกชนอาจร้องขอให้รัฐรับรองทางทะเบียนได้ภายใต้พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช ๒๔๗๘ อาทิ การจดทะเบียนสมรส (มาตรา ๑๐) การบันทึกการเพิกถอนการสมรสและการหย่าโดยคำพิพากษา (มาตรา ๑๖) การจดทะเบียนหย่าโดยความยินยอม (มาตรา ๑๘) การจดทะเบียนการรับรองบุตร (มาตรา ๑๙) การบันทึกความเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของบิดาโดยคำพิพากษา (มาตรา ๒๐) การบันทึกการเพิกถอนการรับรองบุตรโดยคำพิพากษา (มาตรา ๒๑) การจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๒๒) การจดทะเบียนเลิกรับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๒๓) เป็นต้น

^๖ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔