

○ คำสั่ง

(ด. ๒๑)



คำร้องที่ ๓๕๗/๒๕๕๙
คำสั่งที่ ๕๗/๑/๒๕๕๙

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๘ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

ระหว่าง { นางสาวธิดา บุญอารีย์

ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการเขตประเวศ ในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นเขตประเวศ ที่ ๑
ปลัดกรุงเทพมหานคร ในฐานะนายทะเบียนกรุงเทพมหานคร ที่ ๒
นายอำเภอคลอง ในในฐานะนายทะเบียนอำเภอคลอง ที่ ๓
อธิบดีกรมการปกครอง ในฐานะนายทะเบียนกลาง ที่ ๔
กรมการปกครอง ที่ ๕

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา)

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗/๒๕๕๙
ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของพันตำรวจเอก พงศ์ธร บุญอารีย์
กับนางสมิตรา บุญอารีย์ เมื่อบิดาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต นางสาวสุภาพร จันทรวัดณ์ ภรรยา
อีกคนของพันตำรวจเอก พงศ์ธร ได้ยื่นคำร้องขอตั้งตัวเองเป็นผู้จัดการมรดกของพันตำรวจเอก



/พงศ์ธร...

พงศ์ธร และยื่นฟ้องขอเพิกถอนการสมรสระหว่างนางสุมิตรา กับพันตำรวจเอก พงศ์ธร ให้เป็นโมฆะ และขอให้เพิกถอนสภาพบุคคลของผู้ฟ้องคดีต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๑๑/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ ๑๐๔๓/๒๕๕๗ นอกจากนั้น นางสาวสุภาพรยังได้ยื่นหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ขอให้เพิกถอนรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สอบสวนข้อเท็จจริง เมื่อทราบผลการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนสภาพบุคคลของผู้ฟ้องคดี (ที่ถูก คือ จำหน่ายรายการทะเบียนบุคคลของผู้ฟ้องคดีในรายการทะเบียนราษฎร) จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสำนักงานเขตประเวศ ลับ ที่ กท ๗๓๐๒/๕๗๗๘ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งคำสั่งจำหน่ายรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดี ที่ชื่อนางสาวธิดา บุญอารีย์ โดยอ้างผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ตัวตนที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีในขณะที่เกิดและตามรายการทะเบียนราษฎรที่มีการแจ้งเกิด คือ เด็กหญิงเดือน ไพศาลพานิช บุตรของดาบตำรวจสมเกียรติ ไพศาลพานิช และนางจันทร์ฉาย ปาลาศ (น้องสาวของนางสุมิตรา) เกิดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่โรงพยาบาลตำรวจ แต่หลังจากเกิดได้ ๒ ปี นางสุมิตรา (โดยนางสุพัตรา ผโลศิลป์ เป็นผู้แจ้งเกิด) ได้แจ้งเกิดเด็กผู้หญิงอันเป็นเท็จ โดยระบุว่า ชื่อเด็กหญิงธิดา บุญอารีย์ เกิดเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๓๖ ที่บ้านเลขที่ ๙ หมู่ที่ ๗ ตำบลห้วยอ้อ อำเภอลอง จังหวัดแพร่ จากนั้นได้นำเอาเด็กหญิงเดือนมาสวมตัวใช้ชื่อเด็กหญิงธิดา บุญอารีย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงส่งยกเลิกรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีในรายการทะเบียนราษฎรที่ชื่อนางสาวธิดา บุญอารีย์ เลขประจำตัวประชาชน ๑-๕๔๐๓-๐๐๑๐๑-๕๙-๑ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงได้ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือสำนักงานเขตประเวศ ที่ กท ๗๓๐๒/๙๙๘๓ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น



/ขอให้ศาล...

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าคืนสถานะสภาพรายการบุคคลให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า การสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และการพิจารณาสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่สั่งการไปยังสำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้อง เป็นเพียงการดำเนินการในขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ยังไม่มีคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งใดๆ อันจะกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นเพียงหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีสำนักงานทะเบียนราษฎรกลางเป็นหน่วยงานในสังกัด และมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการลงนามในคำสั่งต่างๆ โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะต้องปฏิบัติตามการสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติราชการแทน หนังสือสั่งการดังกล่าวจึงบังคับใช้ได้ตามกฎหมายและเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การกระทำใดๆ อันเป็นการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติราชการแทน จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นนายทะเบียนท้องถิ่นอำเภอคลอง จันทวัดแพร่ ได้รับทราบคำสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ลงนามโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ หรือบุคคลอื่นที่ปฏิบัติราชการแทน ให้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลการเกิดของผู้ฟ้องคดี จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกหมายเรียกพยานบุคคลเพื่อมาให้ปากคำต่อ



/นายทะเบียน...

นายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งได้พิจารณาสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดีด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นผู้ดำเนินการทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดังนั้น การเพิกถอนรายการทะเบียนราษฎรของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่เกิดจากการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการอันเป็นคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๔ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองหมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น



/การสั่งการ...

การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งยกเลิกรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีในรายการทะเบียนราษฎร โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ โดยที่การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น มีผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลการเกิดของผู้ฟ้องคดี และการดำเนินการเกี่ยวกับการแสวงหา ข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยขอให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าคืนสถานะสภาพรายการบุคคลให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณา จึงมีประเด็น ที่จะต้องวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครอง หรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำฟ้องแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้สั่งการไปยังสำนักทะเบียนที่เกี่ยวข้อง โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลการเกิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการสอบสวนข้อเท็จจริงของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น เป็นเพียงการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อแสวงหาและรวบรวม ข้อเท็จจริงในการพิจารณาทางปกครองเพื่อจะจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไปเท่านั้น โดยที่ มิได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ให้เกิดผลกับผู้ฟ้องคดีในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ดังนั้น การสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อมูลการเกิดของผู้ฟ้องคดี และการสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือ



/อาจจะ...

อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ แต่อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในคดีนี้ต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ไว้พิจารณา นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นายพนดล เสงเจริญ

ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีสิ่งแวดล้อม
ในศาลปกครองสูงสุด

๒๗๑ -

ตุลาการเจ้าของสำนวนและ

ตุลาการหัวหน้าคณะ

นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายประวิตร บุญเทียม

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชาย เอ็มโอช

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายสมชัย วัฒนการุณ

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



๒๗๑ -

