

○ (๓๑ ทวิ)



สำหรับศาลใช้ ✓

คำพิพากษา

พิเศษ

ศาลอุทธรณ์

นายคณิศร ฤทธิพิทักษ์

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ที่ ๒๗ ก) ๕๕ / ๒๕๔๕

ศาลฎีกา

วันที่ ๒๙ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๕

ความแพ่ง

ระหว่าง

นายอุลริค ไวล์ฟกัง หรือไวล์ฟกัง อุลริค

โจทก์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑

ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ที่ ๒

รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ ๓

จำเลย

เรื่อง

คดีปกครอง (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง)



	โจทก์	ฎีกาคัดค้าน	คำพิพากษา
ศาลอุทธรณ์	ลงวันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม	๓ เดือน พฤษภาคม	พุทธศักราช ๒๕๔๓
ศาลฎีกา	รับวันที่ ๒๕ เดือน มกราคม	๒๕ เดือน มกราคม	พุทธศักราช ๒๕๔๔

โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นคนสัญชาติเยอรมัน ซึ่งอยู่กินฉันสามีภริยากับนางสาวรสริน ชัยสายัณห์ มีบุตรด้วยกัน ๑ คน คือ เด็กหญิงราโมนา อุลริค โจทก์ประกอบอาชีพโดยทำธุรกิจขบด้วยกฎหมายอยู่ที่เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี จำเลยทั้งสามร่วมกันทำละเมิดต่อโจทก์ โดยจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ทำรายงานเสนอต่อจำเลยที่ ๑ ว่า โจทก์มีพฤติการณ์กระทำความผิดเข้าลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และจำเลยที่ ๑ ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๘๙/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ไม้อนุญาตให้โจทก์และบุคคลอื่นรวม ๓๔ คน เข้ามาในราชอาณาจักร อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิได้เป็นไปโดยสุจริต ปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุนเป็นการฟังข้อเท็จจริงฝ่ายเดียว โดยมีได้ให้โอกาสโจทก์โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ทั้งเป็นคำสั่งที่ไม่มีเหตุผลครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติ



วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๗ ทำให้โจทก์

ได้รับความเสียหาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโจทก์

จำเลยทั้งสามให้การว่า การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๘๙/๒๕๕๐

ของจำเลยที่ ๑ กระทำไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว กล่าวคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจ

ทุกหน่วยงานรายงานข้อมูลของคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามพระราชบัญญัติ

คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาพฤติการณ์

ของคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง

ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้รับรายงานพฤติการณ์ของโจทก์

มาตามลำดับชั้นและพิจารณาแล้ว เห็นว่า โจทก์มีพฤติการณ์ค้ายาเสพติดให้โทษและส่ง

หญิงไปค้าประเวณี จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จึงทำบันทึกเสนอต่อกระทรวงมหาดไทย

จำเลยที่ ๑ จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์เข้ามาในราชอาณาจักร โดยอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๖ คำสั่งของจำเลยที่ ๑ เป็นคำสั่ง

ในงานด้านนโยบายโดยตรง ไม่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ จำเลยทั้งสามกระทำการโดยสุจริตตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด



ต่อโจทก์ ขอให้ยกฟ้อง

ระหว่างพิจารณา หลังจากโจทก์อ้างตนเองเป็นพยานเบิกความจบแล้ว

คู่ความทั้งสองฝ่ายร่วมกันแถลงรับข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง แล้วขอให้ศาลวินิจฉัยเพียงประเด็น

เดียวว่า คำสั่งของจำเลยที่ ๑ ซึ่งไม่อนุญาตให้โจทก์เข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราช

บัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๖ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๕, ๕ และมาตรา ๓๗ ก่อนหรือไม่

โดยคู่ความทั้งสองฝ่ายไม่ติดใจสืบพยานต่อไป

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้ว พิพากษายกฟ้อง คำอุทธรณ์นิยมทั้งสองฝ่าย

ให้เป็นพับ

โจทก์อุทธรณ์

ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน คำอุทธรณ์นิยมชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับ

โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาคณะคดีปกครองตรวจสอบสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว ข้อเท็จจริงที่

คู่ความไม่ได้เถียงกันรับฟังได้ว่า โจทก์เป็นคนสัญชาติเยอรมันซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทาง



เข้ามาพำนักอยู่ที่เมืองพัทธยา จังหวัดชลบุรี และอยู่กินร่วมกันฉันสามีภริยากับนางสาวรสริน
ชัยสายัณห์ มีบุตรด้วยกัน ๑ คน คือ เด็กหญิงราโมนา อุลริค วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน
๒๕๓๙ กรมตำรวจมีคำสั่งที่ ๙๒๗/๒๕๓๙ แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นพิจารณา
ตรวจสอบประวัติของคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ เพื่อประกาศ
เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร คณะกรรมการชุดดังกล่าวอาศัยข้อมูลที่ได้
จากการสืบสวนมีมติว่ากลุ่มคนต่างด้าว ๓๕ คน ซึ่งรวมทั้งโจทก์ด้วยมีพฤติการณ์ที่
เกี่ยวข้องกับยาเสพติดให้โทษ และมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตาม
พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ จำเลยที่ ๒ จึงรายงานให้
อธิบดีกรมตำรวจทราบ จำเลยที่ ๓ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจในขณะนั้น
ทำบันทึกเสนอต่อจำเลยที่ ๑ ว่า โจทก์กับบุคคลต่างด้าวทั้ง ๓๕ คน เป็นบุคคลต้องห้าม
มิให้เข้ามาในราชอาณาจักร จำเลยที่ ๑ จึงออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๘๙/๒๕๔๐
ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ไม้อนุญาตให้โจทก์กับคนต่างด้าวรวม ๓๕ คน เข้ามา
ในราชอาณาจักร โดยจำเลยทั้งสามมิได้ให้โอกาสโจทก์โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อน
คงมีปัญหามาสู่ศาลฎีกาในข้อแรกว่า การที่โจทก์กับจำเลยทั้งสามร่วมกันแถลงต่อศาลชั้นต้น



ว่า ประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายว่า การที่จำเลยที่ ๑ ออกคำสั่งดังกล่าว
จักต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓,
๔, ๕ และมาตรา ๓๗ ก่อนหรือไม่ มีผลเป็นการสละประเด็นข้อกล่าวหาที่โจทก์บรรยาย
ฟ้องว่า จำเลยทั้งสามมิได้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่
ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยมาหรือไม่ เห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการดำเนิน
กระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน ซึ่งมุ่งหมายให้ศาลทำหน้าที่ค้นคว้าหาความจริงและ
ตรวจสอบการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ หากใช้เพียงแต่ควบคุมการพิจารณา
และปล่อยให้คู่ความคอยระวังรักษามลประโยชน์ของตนดังเช่นคดีแพ่งไม่ ดังนั้น แม้ตาม
รายงานกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้นฉบับลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๒ มีข้อความว่า
คู่ความประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยว่า จำเลยที่ ๑ มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓, ๔, ๕ และมาตรา ๓๗ หรือไม่ โดยมีได้
กล่าวถึงมาตรา ๓๐ ที่โจทก์บรรยายมาในฟ้องก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงความประสงค์อันแท้จริง
ของโจทก์แล้วย่อมเห็นได้ว่าโจทก์มุ่งหมายให้ศาลตรวจสอบการพิจารณาและออกคำสั่ง
ทางปกครองของจำเลยที่ ๑ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องถือว่าโจทก์ยัง



ประสงค์ให้ศาลพิจารณาและวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งที่ ๖๘๙/๒๕๕๐ ของจำเลยที่ ๑ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๓๐ หรือไม่ และถือไม่ได้ว่าเป็นการสละประเด็นข้อนี้ ตามที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยมา ที่ศาลอุทธรณ์ไม่รับวินิจฉัยอุทธรณ์ของโจทก์ในข้อนี้จึงไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลฎีกา อย่างไรก็ตาม เมื่อคดีขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแล้ว ศาลฎีกาเห็นสมควรวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวไปเสียทีเดียวโดยไม่ย้อนสำนวนไปให้ศาลอุทธรณ์พิจารณา ในเบื้องต้นเห็นสมควรวินิจฉัยเสียก่อนว่า การที่จำเลยที่ ๑ พิจารณาและออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๖ ไม่นุญาตให้โจทก์เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นงานทางนโยบายโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่... (๓) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง” ส่วนงานใดเป็นงานทางนโยบายโดยตรงนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ อันว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ



มาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๘๙ ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบาย
ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนแนวทางที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงชี้แจงนโยบาย
ในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาแล้วย่อมเห็นได้ว่า งานทางนโยบายของนายก-
รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคือ งานในส่วนที่เป็นการกำหนดทิศทางหรือการพิจารณาสั่งการ
เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน หาใช่งานที่มีลักษณะเป็น
การปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการตามปกติไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่
จำเลยที่ ๑ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ
คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว ไม่อนุญาตให้โจทก์เข้ามาในราชอาณาจักรจึงมิใช่การปฏิบัติงานทางนโยบาย
โดยตรง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ๒๕๓๙ มาตรา ๔ (๓)
ตั้งที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัย อีกทั้งไม่ใช่งานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่
ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัย
คุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ ตามมาตรา ๔ (๗) ตามคำแก้ฎีกาของจำเลยทั้งสาม
แต่เป็นการพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งไม่ต้องด้วย
ข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๓) และ (๗) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว และต้องอยู่ภายใต้



บังคับมาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี
 เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง
 และแสดงพยานหลักฐานของตน...” เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า จำเลยที่ ๑ พิจารณาและ
 ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๘๙/๒๕๕๐ ไม้อนุญาตให้โจทก์ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับ
 อนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้ให้โอกาสโจทก์ทราบ
 ข้อเท็จจริงก่อนและไม่ให้โอกาสโจทก์โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อมูลที่จำเลยที่ ๑
 อาศัยเป็นเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าว การพิจารณาและออกคำสั่งของจำเลยที่ ๑ จึงไม่
 เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนเสียได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
 ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๐ ฎีกาของโจทก์ฟังขึ้น
 พิพากษากลับ ให้เพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๖๘๙/๒๕๕๐
 ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลให้เป็นพับ.

นายกำพล ภู่อุตสแสง

นายวิชัย ชื่นชมพูนุก

นายประพันธ์ ทรัพย์แสง

เบญจวรรณ พ/ท

23 ส.ค. ๕๑
 ๒๐๐.๐๐/๕๐๗๒ ๒๓ ส.ค. ๕๑
 ๒๐๐.๐๐/๕๐๗๒