



บทที่ 5

การคุ้มครองบุคคลในการจำแนกตัวบุคคล

คงเป็นที่ยอมรับว่าในภาวะการณ์ของโลกปัจจุบันนี้ รัฐต้องมีบทบาทและภาระหน้าที่ทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นและจากสภาพความสลับซับซ้อนทางเศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ในการตรากฎหมายเหล่านี้ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่กฎหมายจะกำหนดรายละเอียดแน่นอนได้ทุกเรื่อง ส่วนนี้จึงเป็นส่วนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมี "อำนาจใช้ดุลพินิจ" ในการจะกระทำหรือไม่กระทำการใดในทางปกครองปัญหาที่ตามมาก็คือ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจโดยไม่มีขอบเขต ก็จะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทางปกครองในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจนทำให้ระบบการบริหารของรัฐบาลประสิทธิภาพ¹

รูปแบบของการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปเพื่อให้การปกครองมีการดำเนินการที่สนองตอบต่อประโยชน์สาธารณะและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่ถูกต้อง แต่การที่จะนำวิธีการใดมาใช้ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ การจัดระบบในแต่ละประเทศ

¹ บทบรรณาธิการ , วารสารกฎหมายปกครอง 8 (พ.ศ. 2532) : 1.

จึงไม่เหมือนกันโดยขึ้นอยู่กับขั้นตอนแห่งการพัฒนาของสังคมในขณะนั้น ๆ ด้วย² บางประเทศใช้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ในขณะที่บางประเทศโดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law ได้ใช้องค์กรพิเศษ คือ ศาลปกครอง ทำหน้าที่นี้ สำหรับประเทศไทยแม้ว่าเราจะเป็นประเทศในระบบ Civil Law แต่เรายังไม่มีศาลปกครอง หากมีลักษณะคดีปกครองเกิดขึ้นเราจึงต้องใช้ศาลยุติธรรมชี้ขาดข้อพิพาท นอกจากนี้เรายังมีพระราชบัญญัติที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง และอำนาจฟ้องคดีต่อศาลไว้อย่างหลากหลายไม่เป็นเอกภาพ และยังมีขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในอำนาจบริหารของไทยอีกอย่างหนึ่งซึ่งไม่มีลักษณะบังคับคือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อีกด้วย ลักษณะเช่นนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่งจะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

รัฐเสรีประชาธิปไตย ที่ยึดมั่นในหลักนิติรัฐ มีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่หลักหนึ่งซึ่งเรียกว่า "หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" มีความหมายว่า องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งกฎหมาย³ ซึ่งโดยปกติแล้วกฎ

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ , "การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง," รัฐศาสตร์ 33 (กรกฎาคม 2528) : 19.

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ , "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ," วารสารกฎหมายปกครอง 8 (พ.ศ. 2532) : 33.

หมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และบรรดากฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากกฎหมาย ซึ่งตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติแต่โดยที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจจะสังเกตเห็นได้ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองตามกฎหมายจะต้องมีรายละเอียดอะไรบ้างจึงต้องมอบความไว้วางใจให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกรณีเฉพาะเรื่องใช้สติปัญญาและเหตุผลตลอดจนความสันตติจิตต์ของคน ในการแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ประชาชน นั่นคือ การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจ ในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจออกคำสั่งให้เอกชนกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่หากเมื่อใดก็ตามที่มีการใช้ดุลพินิจ เมื่อนั้นก็อาจมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ ปัญหาจึงมีว่า ทำอย่างไรจึงจะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองมิให้ใช้ดุลพินิจอย่างกตัญญูยุติธรรมและตามอำเภอใจและทำอย่างไรจะให้มีการใช้อย่างมีประโยชน์ ยุติธรรม และชอบด้วยกฎหมาย ในเรื่องนี้ คงต้องพิจารณาว่าเราควรจะมีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ในทางใดบ้างที่จะทำให้ประชาชน ได้ความเป็นธรรมมากที่สุด และที่จะกล่าวต่อไปจะกล่าวถึงการควบคุมฝ่ายปกครองในกรณีที่มีการใช้ดุลพินิจไปในทางที่อาจเกิดข้อโต้แย้งกับเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกตัวบุคคล

ในการจำแนกตัวบุคคล องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติชื่อ บุคคล พ.ศ. 2505 มอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายบริหาร คือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง การร่วมใช้ชื่อสกุล การขอจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล หรือการขอใช้ราชทินนามเป็นชื่อสกุล ดังนี้

1. การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง และการใช้ชื่อสกุลร่วม เป็นอำนาจของนายทะเบียนท้องที่เป็นผู้ใช้ดุลพินิจอนุญาต ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 11 และมาตรา 16 โดยที่การเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง หรือการใช้ชื่อสกุลร่วมที่เอกชนต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือนายทะเบียนใช้ดุลพินิจอนุญาตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขของกฎหมายด้วย

อนึ่ง คำว่า นายทะเบียนท้องที่ หมายความว่าถึง นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้รักษาราชการแทน เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 1430/2505 เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียน

2. การขอจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล นายทะเบียนกลาง เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ส่วนนายทะเบียนท้องที่เป็นผู้ออกหนังสือสำคัญตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 9 และมาตรา 17

ปัจจุบัน นายทะเบียนกลาง หมายความว่าถึง ผู้อำนวยการกองการทะเบียน กรมการปกครอง ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 665/2519 เรื่อง การแต่งตั้งนายทะเบียนกลาง

3. การขอใช้ราชทินนามเป็นชื่อสกุล เมื่อนายทะเบียนกลางได้รับเรื่องราวแล้วจะนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็จะจัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย นำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้นายทะเบียนท้องที่ออกหนังสือสำคัญให้

จะเห็นได้ว่า ลักษณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง คือนายทะเบียน ไม่ว่าจะ เป็นนายทะเบียนท้องที่ หรือนายทะเบียนกลางก็ตาม การจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เอกชนคนใดคนหนึ่งเปลี่ยนแปลงชื่อบุคคลนั้น มีลักษณะที่เป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียวที่เอกชนจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาแล้วก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น กล่าวคือหากมีการสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนชื่อบุคคลได้ บุคคลนั้นก็มีสิทธิที่จะใช้ชื่อตัว หรือชื่อสกุลใหม่ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย และหากสั่งไม่อนุญาตบุคคลนั้นก็ไม่มีสิทธิใช้ชื่อตัว ชื่อสกุลใหม่และในกรณีที่นายทะเบียนสั่งไม่อนุญาตเอกชนอาจไม่เห็นด้วยกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ผู้

ร้องได้ยื่นคำร้องขอตั้งชื่อให้แก่บุตรว่า "อธิป" เจ้าหน้าที่ของเขตไม่ยอมจดทะเบียนชื่อตัวให้โดยอ้างว่าผิดพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 7 เพราะคำว่า "อธิป" แปลว่า พระเจ้าแผ่นดิน⁴ กรณีเช่นนี้ หากประชาชนเห็นว่าไม่ผิดตามกฎหมายแต่ประการใด ประชาชนมีสิทธิจะได้รับการคุ้มครองมิให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจไปในทางตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในทางที่มีชอบ ได้อย่างไรบ้าง เมื่อพิจารณารูปแบบการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายปกครองในประเทศไทย แล้วประชาชนจะได้รับการคุ้มครองจากรัฐในการจำแนกตัวบุคคลมี ดังนี้ คือ

1. การร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหาร

ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ การคุ้มครองบุคคลในการจำแนกตัวบุคคล หากมีกรณีเกิดข้อโต้แย้งที่เอกชนมีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งออกมาใช้บังคับ เอกชนอาจนำข้อโต้แย้งไปร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารได้ ลักษณะโดยทั่วไปนั้น การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยฝ่ายบริหารก็โดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา โดยองค์การที่มีอำนาจบังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแก้ไขข้อบกพร่องหรือยกเลิกคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้องที่เกิดจากการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น กรณีที่เอกชนขอเปลี่ยนแปลงชื่อสกุลของบุตรที่ใช้ชื่อสกุลของมารดา มาเป็นชื่อสกุลของบิดา แต่นายทะเบียนพิจารณาแล้วไม่อนุญาต กรณีนี้หากผู้ร้องเห็นว่าสิทธิของเขาถูกโต้แย้งแล้ว ผู้ร้องก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารเพื่อขอให้เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนนี้ได้ ฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจบังคับบัญชาอาจบังคับให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแก้ไขหรือทบทวนดุลพินิจที่ได้ดำเนินการไปแล้วเสียใหม่

⁴สายสะพาน , "ข้าราชการ", หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันอังคาร

ให้ถูกต้องได้ ผู้บังคับบัญชาในกรณีนี้ น่าจะหมายความถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดีกรมการปกครอง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่หากว่าผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำถูกต้องแล้วและไม่ได้มีการแก้ไขตามที่ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์มาผู้ร้องทุกข์สามารถดำเนินการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือฟ้องร้องต่อศาลได้ต่อไป

ลักษณะการร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารเช่นนี้ ไม่มีรูปแบบที่แน่นอน ผู้เดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะร้องทุกข์เป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป หรือจะร้องทุกข์ด้วยวาจา ก็น่าจะทำได้เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหารเองที่จะพิจารณาคูตามความเหมาะสมไม่มีหลักเกณฑ์อะไรบังคับ ซึ่งในองค์กรที่เกี่ยวข้องอาจจะมีหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้โดยเฉพาะก็ได้ เช่น งานเรื่องราวร้องทุกข์ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น การควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองนี้ มีข้อน่าสังเกตคือ การควบคุมฝ่ายบริหารด้วยกันเองจะได้ผลมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้มีอำนาจบังคับบัญชา ที่จะเอาใจใส่ปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนหรือผลประโยชน์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อฝ่ายบริหารได้ในเมื่อผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 กรณีขอจดทะเบียนชื่อสกุล และเจ้าหน้าที่ของรัฐคือนายทะเบียนซึ่งไม่รับจดทะเบียนชื่อสกุลให้ตาม มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า⁵

⁵ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 79 ตอนที่ 104 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2505 , หน้า 10.

"ในกรณีที่นายทะเบียนสิ่งไม่รับจดทะเบียนชื่อสกุล ผู้จดทะเบียนชื่อสกุลมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรี ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่งโดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนท้องที่

คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด"

ในกรณีตาม มาตรา 18 ดังกล่าวนั้น เป็นกรณีที่บุคคลอาจจดทะเบียนขอตั้งชื่อสกุลตาม มาตรา 9 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ หากนายทะเบียนสิ่งไม่รับจดทะเบียนชื่อสกุล (นายทะเบียน หมายถึง นายทะเบียนกลางซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจอนุญาต) ผู้จดทะเบียนชื่อสกุลมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวเช่นนี้ต่อรัฐมนตรี ซึ่งก็หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ข้อสังเกต การใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคำสั่งของฝ่ายปกครองต่อรัฐมนตรีนั้น เป็นเฉพาะกรณีเรื่องจดทะเบียนชื่อสกุลเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ไม่เคยมีชื่อสกุลมาก่อนเลยจะมาขอจดทะเบียนหรือผู้ที่มีชื่อสกุลอยู่แล้ว จะขอจดทะเบียนชื่อสกุลใหม่ส่วนชื่อตัวหรือชื่อรองก็คงต้องใช้วิธีการอื่น ๆ สำหรับบทบัญญัติที่ว่า "ให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด" หมายถึงอะไร หากผู้ยื่นขอจดทะเบียนชื่อสกุลไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี จะมีสิทธิดำเนินการต่อไปอย่างไรได้หรือไม่

คำว่า "คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด" นั้น หมายถึง ที่สุดในชั้นบริหารเท่านั้นประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิมีสิทธิเสนอคำฟ้องต่อศาลได้อีก ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646 - 647/2510 และ 2323/2525 ที่ได้วินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติว่า คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่าคำวินิจฉัยจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ได้หมายความว่า แม้คำสั่งวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลจะไม่ริ้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมาโดยถือว่าการใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่ง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจไปในทางใดจะ

ถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายมิได้ เว้นแต่ การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้น ไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต หมายความว่า หากคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองออกมาอย่างใด ศาลก็สามารถที่จะรื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นขึ้นมาพิจารณาได้อีก ถ้าหากไม่มีพยานหลักฐาน ไม่มีเหตุผลหรือไม่สุจริต

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 3/2525 เรื่อง นางสมิหรา จิตตลดาการ หรือ เปรนาวิน ขอใช้ชื่อสกุลเดิมก่อนสมรส โดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2524 และวันที่ 11 พฤศจิกายน 2524 แล้วเห็นว่า เรื่องร้องทุกข์นี้มีประเด็นต้องพิจารณา ดังนี้

1. โดยที่การจดทะเบียนชื่อสกุลนั้น มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติชื่อสกุล พ.ศ. 2505 กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ว่า ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งของนายทะเบียนที่สั่งไม่รับจดทะเบียน และให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุดแต่ในเรื่องนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี จึงมีปัญหาคำร้องทุกข์นี้เป็นคำร้องทุกข์ที่อาจรับพิจารณาได้หรือไม่ ฯลฯ

ในประเด็นนี้ ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) ให้เหตุผลในรายละเอียดว่าเรื่องร้องทุกข์นี้จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

ในการนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) เห็นว่าคำร้องทุกข์กรณีนี้เป็น การขอตั้งชื่อสกุลตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 ซึ่งถ้าผู้ร้องทุกข์มีสิทธิขอตั้งชื่อสกุลใหม่เป็น "จิตตลดาการ" ได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว นายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยชื่อสกุลก็จะต้องจดทะเบียนตั้งชื่อสกุลใหม่ให้แก่ผู้ร้อง การที่เขตบางกอกน้อยปฏิเสธไม่ยอมจดทะเบียนตั้งชื่อสกุลใหม่ตามที่ผู้ร้องทุกข์ขอโดยอ้างหนังสือกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยชื่อสกุลของกรมการปกครอง จึงต้องพิจารณาว่าการกระทำของเขตบางกอกน้อยและกรมการปกครองเป็นการชอบกฎหมายหรือไม่ คำร้องทุกข์นี้ จึงเข้าลักษณะ

เป็นการกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันอาจรับไว้พิจารณาได้ตาม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่โดยที่เมื่อนายทะเบียนปฏิเสธที่จะดำเนินการให้ตามคำขอ ผู้ร้องทุกข์ก็ได้มายื่นคำร้องทุกข์ เรื่องนี้ในวันเดียวกันนั้นเองโดยที่ไม่มีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีเสียก่อนนั้น กรณีมีปัญหาว่า คำร้องทุกข์นี้จะเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับการที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขทุกข์ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วนั้นหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 2) มีความเห็นว่า กรณีนี้ไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา 20 (4) เนื่องจาก การเป็นที่สุดในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี ในกรณีนี้ไม่ต้องห้ามที่จะนำมาร้องทุกข์อีก เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาทบทวนใหม่ได้ เพื่อสั่งการแก้ไขตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จำกัดมิให้มีการพิจารณาทบทวนคำสั่งวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พิจารณาได้อีกชั้นหนึ่งก่อน และการให้ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่ง ตาม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 นั้น คงมีความหมายเพียงว่าในระหว่างระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังรับเรื่องไว้พิจารณาไม่ได้ อยู่ระยะหนึ่ง เพื่อให้รัฐมนตรีมีโอกาสดำเนินการตาม มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แต่เมื่อล่วงพ้น 30 วันแล้ว ก็อาจรับไว้พิจารณาได้

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาปัญหาแล้วมีมติว่า คำร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่รับไว้พิจารณาได้โดยไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า การคุ้มครองบุคคลในการจำแนกตัวบุคคล โดยวิธีการร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหาร เอกชนผู้ถูกโต้แย้งสิทธิในการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ที่สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งสามารถ

ที่จะร้องทุกข์ในกรณีที่ได้รับความสะดวกเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง
ชื่อตัว ชื่อรอง หรือชื่อสกุลต่อฝ่ายบริหารโดยร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาระดับเหนือ
ขึ้นไปได้ตลอดเวลา หากไม่พอใจคำวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์อาจใช้สิทธิทาง
ศาล หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อีก

สำหรับ กรณีการจดทะเบียนชื่อสกุล ผู้ร้องขอจดทะเบียนชื่อสกุล
มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนที่ไม่จดทะเบียนชื่อสกุลให้แก่ผู้ร้องต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งโดย
ยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนท้องถิ่น และหากไม่พอใจคำตัดสินอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่า
การกระทรวงมหาดไทย ผู้ขอจดทะเบียนชื่อสกุลก็สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาล
หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้อย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อไปอีกเช่นกัน

สิทธิในการดำเนินการร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้น ในทาง
ปฏิบัติไม่ค่อยจะได้มีการดำเนินการเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ประชาชนส่วน
มากมักจะมีความเข้าใจว่าหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นกับองค์กรของรัฐ ในการที่จะ
ได้รับการเยียวยาความสะดวกสบายของประชาชนได้มีทางเดียวก็ต้องฟ้องศาล
สำหรับวิธีการนี้ มีข้อดีก็คือว่า สามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางในทุกกรณี
อย่างไม่มีข้อจำกัด ซึ่งอาจจะเป็นการดำเนินการร้องทุกข์เป็นลายลักษณ์อักษรหรือ
โดยทางวาจา ท้อเสียก็คือ เมื่อเวลาที่มีการร้องทุกข์ ในทางปฏิบัติผู้บังคับบัญชา
มักจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องพิจารณา หน่วยงานดังกล่าวใน
บางกรณีก็เป็นนายทะเบียนที่ใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตเสียเองหรือหากมิใช่
ก็มักจะมีความเห็นสอดคล้องกับหน่วยงานที่ส่งการออกไปนายทะเบียนส่งการ
อย่างไรออกไป หน่วยงานที่เสนอเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาก็มีความเห็นอย่างนั้น
หากเป็นเช่นนั้นก็คงไม่ก่อประโยชน์อะไรมากนักในการที่จะรักษาสิทธิของประชาชน
ในที่สุดประชาชนก็ต้องพึ่งศาลอยู่ดีเพราะไม่ได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายบริหาร

2. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นวิธีการหนึ่งที่ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิร้องทุกข์ เพื่อขอให้มีการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชน นอกจากนี้ก็จะสามารถใช้วิธีการอื่น ได้แก่ ร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหาร หรือนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล

คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดที่จะให้มีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในขณะนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายพลเรือนที่ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาและรับเอาอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสที่จะนำเอาแบบอย่างของฝรั่งเศสที่เรียกว่า สภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) ซึ่งทำหน้าที่ทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและเป็นศาลสูงสุดของระบบศาลปกครองด้วยมาใช้จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2476 ขึ้นมา ซึ่งในมาตรา 5 อนุมาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย" จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีความต้องการที่จะควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองมาตั้งแต่เริ่มแรกคือให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่พิพากษาคดีปกครอง แต่ก็ปรากฏว่าไม่เคยมีกฎหมายที่กำหนดว่าเรื่องใดจะให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่อย่างใด ฉะนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวเลย

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามในการที่จะควบคุมการกระทำฝ่ายปกครองอยู่เสมอ โดยมีการออกพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ คณะกรรมการดังกล่าวขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้มีหลักประกันให้กับประชาชน กล่าวคือ ไม่มีวิธีพิจารณาที่แน่นอนในการที่จะไปพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เหล่านั้น จึงไม่ก่อประโยชน์ในการควบคุมการกระทำฝ่ายปกครองนัก จึงได้มีการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ปรับปรุงการจัดองค์กร อำนาจหน้าที่และ กลไกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียใหม่โดยการนำเอาคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.2492 มารวมไว้กับคณะกรรมการกฤษฎีกา⁶ โดยกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
2. กรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท
 - (ก) คณะกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำร่างกฎหมาย และให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร
 - (ข) คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์
3. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยบริหารของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นหนึ่งในคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า⁷ "คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจ

⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์ , "ความเป็นมาและบทบาทของ "พนักงานคดีปกครอง" ในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสของศาลยุติธรรมของประชาคมยุโรป และของประเทศไทย," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (สิงหาคม 2531) : 363 - 369.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , กฎหมายระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา , (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่ บริษัท ประชาชน จำกัด, 2530), หน้า 3.

หน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) กรรมการร่างกฎหมาย... (2) กรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ (ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้..."

เมื่อรัฐได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีองค์กรที่ประชาชน สามารถจะดำเนินการใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ปัญหา มีว่าแล้วใครบ้างที่มีสิทธิในการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์พิจารณาเยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและในเรื่องร้องทุกข์จะมีได้ใน เรื่องอะไรบ้าง

เรื่องนี้ก็ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติพระราชบัญญัติคณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18 , 19 และ 20 ประกอบกัน ตามลำดับ ดังนี้^๘

มาตรา 18 "บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิร้องทุกข์อันจะพึง มีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือ ตำรวจ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ กฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น"

มาตรา 19 "เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับ ไว้พิจารณาได้ ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ อาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ

^๘ เรื่องเดียวกัน , หน้า 6 - 7.

- (ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร
- (ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูก

ต้องตามกฎหมาย

- (ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการนั้น หรือ
 - (จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา 20 "เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

- (1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
 - (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว
 - (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาด
 - (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไข ความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
 - (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- เว้นแต่ เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ ตาม มาตรา 46
 - (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้งบเงื่อนไขตาม มาตรา 23"

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของ มาตรา 18 , 19 , 20 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ หากผู้นั้นเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ความเดือดร้อนเสียหาย ดังกล่าวนั้นมีสาเหตุจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจจะเป็น

กรณีใดกรณีหนึ่ง คือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่สำหรับกรณีการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กำหนดไว้ตามข้อ 2 (ง) และ (จ) ยังไม่อาจจะร้องทุกข์ได้เพราะขณะนี้ยังไม่มีกฎกระทรวงออกมาใช้บังคับกับหน่วยงานใดของรัฐเลย นอกจากนี้แล้วยังมีเรื่องร้องทุกข์บางเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตาม มาตรา 20 เช่น มีการฟ้องร้องคดีอยู่ใน ศาล เป็นต้น

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ดังกล่าวเราเรียกว่า ผู้เสียหายคดีปกครองเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 67/2526 ว่า ผู้ร้องทุกข์ที่มีส่วนร่วมในการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม และก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่อาจถือว่าเป็นข้อร้องทุกข์ที่เข้าลักษณะเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาเพราะผู้ร้องทุกข์มิได้เป็น "ผู้เสียหาย" จากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5 จึงไม่รับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา

แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่เห็นด้วย และมีความเห็นว่า การไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณานั้น จะมีผลกระทบกระเทือนต่อระบบร้องทุกข์ในอนาคตเพราะเป็นการตัดโอกาสที่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการกฤษฎีกา) จะได้รับทราบ (และแก้ไข) ปัญหาทางบริหารในระบบร้องทุกข์และโดยที่กรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย (ตามความจริง) อีกทั้งปรากฏด้วยว่า ความเดือดร้อนและเสียหายของผู้ร้องทุกข์นั้นเกิดจากการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีจึงน่าจะถือได้ว่าผู้ร้องทุกข์เป็น "ผู้เสียหาย" ตาม มาตรา 19 นี้^{๑๐}

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เห็นสมควรสั่งการให้รับเรื่องร้องทุกข์นี้ไว้พิจารณา^{๑๐}

นายกรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งว่าความมุ่งหมายของการวินิจฉัยร้องทุกข์ น่าจะอยู่ที่ว่าต้องการขจัดความเดือดร้อน "หรือ" เสียหายที่บุคคลได้รับอันเนื่องมาแต่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำโดยไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องหรือขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องนี้ไว้พิจารณา โดยถือเอาความเดือดร้อนหรือเสียหายตามความเป็นจริง เป็นหลัก^{๑๑}

จึงถือเป็นหลัก ในขณะนี้ ได้ว่าผู้เสียหายที่จะนำคดีปกครองให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาจะต้องเป็นผู้เสียหายตามความเป็นจริง แม้จะไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดในเรื่องที่ร้องทุกข์ด้วย ก็ไม่ถูกตัดสิทธิมิให้เป็นผู้เสียหาย เช่นคดีอาญา

^{๑๐}บันทึกของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 67/2526, "เรื่อง เรือเอก เบญจะ วิสมิตะนันท์ ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแบ่งเงินค่าจ้างนำร่อง," วารสารกฎหมายปกครอง 2 (ธันวาคม 2526) : 572 - 573.

^{๑๐}หนังสือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่ นร 0501/ร. 1784 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2526.

^{๑๑}หนังสือ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0108/423 ลงวันที่ 13 มกราคม 2527.

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ที่
 เกี่ยวข้องและแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 67/2526
 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การที่บุคคลใดก็ตามที่ได้รับความเสียหายจาก
 การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ.
 2505 อันอาจเกิดคำสั่งของฝ่ายปกครองของนายทะเบียนที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้
 บุคคลมีชื่อตัว เปลี่ยนชื่อตัว มีชื่อรอง เปลี่ยนชื่อรอง หรือเกี่ยวกับเรื่องชื่อสกุล
 หรือคำสั่งอื่นใดก็ตาม หากบุคคลนั้น ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องมาจาก
 เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความเป็นจริง อันอาจมีสาเหตุเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐละ
 เลຍไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือ กระทำการนอกเหนืออำนาจ
 หน้าที่ ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะเป็นผู้เสียหายนำเอาความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นร้อง
 ทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

การร้องทุกข์เกี่ยวเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระ
 ราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 ที่พอจะเป็นตัวอย่างได้ ก็เช่นคำวินิจฉัยของคณะ
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 3/2525 เรื่อง นางสมิหรา จิตตลดาการ หรือ
 เปรูนาวิน ขอใช้ชื่อสกุลเดิมก่อนสมรส โดยที่ผู้ร้องทุกข์ไปยื่นคำร้องเกี่ยวกับงาน
 ทะเบียนราษฎรต่อเขตบางกอกน้อย ขอแก้ไขชื่อสกุลในหลักฐานทางทะเบียนบ้าน
 ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงโดยขอแก้ไขชื่อสกุลจาก "เปรูนาวิน" เป็น
 "จิตตลดาการ" แต่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธว่าไม่อาจดำเนินการให้ได้ เพราะขัดต่อ
 พระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 แต่ผู้ร้องเห็นว่า ไม่ขัดกรณีเช่นนี้ ก็เป็น
 การเพียงพอที่จะถือว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องทุกข์ ต่อคณะ
 กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้แล้ว

อย่างไรก็ตาม ในการยื่นคำร้องทุกข์ผู้ยื่นจะต้องปฏิบัติตาม พระราช
 บัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา มาตรา 21 กล่าวคือ ต้องมีชื่อที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์
 ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์พร้อมทั้งเขียนข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสม
 ควรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งหมายถึงว่า ต้องบรรยายในคำร้องทุกข์ให้เข้า
 องค์ประกอบตาม มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติเดียวกัน ว่าผู้ร้องทุกข์ได้รับ
 ความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจาก การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอก

จากนี้ ก็ต้องลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์และหากเป็นการยื่นคำร้องทุกข์แทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์มาด้วย

อนึ่ง ในการร้องทุกข์นี้ จะต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ หรือที่ควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และ ไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีเหตุผลอันสมควร

แต่หากถ้าพ้นกำหนด 90 วัน คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็น สมควร เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์อาจดำเนินการวินิจฉัย และ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร (พระราชบัญญัติ คณะกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 23)

แม้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะมีอำนาจพิจารณาคดีร้อง ทุกข์โดยมีวิธีการพิจารณาคดีที่แน่นอน ตามที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดไว้ แต่คำวินิจฉัยก็ไม่ผูกพันหน่วยราชการที่จะต้องปฏิบัติตาม จนกว่านายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ส่วนราชการปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องแล้ว ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2528 ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็น หัวหน้ารัฐบาลซึ่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องสั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์แต่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการตามที่เห็นสมควร ตามพระ

ราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 49¹² องค์กรที่วินิจฉัย คำร้องทุกข์ดังกล่าวจึงไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ในการวินิจฉัยคดีปกครอง ในทางวิชาการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน กล่าวได้ว่า การวินิจฉัยคำร้องทุกข์นี้ เป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในอำนาจ บริหารในส่วนขององค์กรรัฐบาลที่ใช้อำนาจปกครองที่มีใช้ทางการเมือง ลักษณะ ทางกฎหมายของคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์นี้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทเดียวกับ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการต่าง ๆ หรือ ของอธิบดี¹³

จึงอาจสรุปได้ว่า ผู้เสียหายที่มีความเสียหายตามความเป็นจริง โดย ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระ ราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. 2505 มีสิทธิจะได้รับการเยียวยาความเดือดร้อน หรือเสียหายนั้นได้โดยการยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใต้เงื่อนไข ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 วิธีการเช่นนี้ ไม่ค่อยจะ

¹² พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 49 "เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เรื่องใดแล้วให้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เมื่อนายกรัฐมนตรี ได้รับวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แล้วให้นายกรัฐมนตรีสั่งการโดยเร็ว ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย กับคำ วินิจฉัยที่ส่งมาไม่ว่า ทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่ เห็นสมควร พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย"

¹³ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ , "องค์ประกอบของ "นิติกรรมทางปกครอง" ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน", วารสารนิติศาสตร์ 17 (กันยายน 2530) : 80.

เป็นที่แพร่หลายในหมู่ประชาชนเท่าใดนัก ส่วนใหญ่ผู้ที่ยื่นคำร้องทุกข์มักจะเป็นข้าราชการที่มีข้อโต้แย้งกับหน่วยงานของรัฐสาเหตุที่การยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ไม่เป็นที่นิยมของประชาชน อาจจะเป็นเพราะประชาชนไม่รู้ว่ามีสิทธิจะดำเนินการเช่นนี้ได้ หรืออาจจะรู้แต่เห็นว่าการใช้วิธีการนี้ การบังคับคดีไม่ค่อยจะได้ผลเท่าที่ควรเพราะคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ได้มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาดที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามได้โดยทันทีต้องรอฟังคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน

แต่กระนั้นก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการจำแนกตัวบุคคลเป็นเรื่องที่รัฐมีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแล โดยอาศัยอำนาจปกครองที่มีอยู่เพื่อความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม จึงเป็นเรื่องฝ่ายบริหารเองโดยแท้ โดยปกติหากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นก็ควรจะให้ศาลปกครองพิจารณาคดีเช่นนี้ หากแต่ว่าขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครอง จะมีก็แต่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง คือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่จะเยียวยาความเดือดร้อนให้กันนับว่าเป็นประโยชน์คืออยู่ที่ประชาชนจะได้มีทางเลือกในการที่จะได้รับการเยียวยาในหลาย ๆ ทาง อันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม แต่ถ้าเมื่อใดก็ตาม ประเทศไทยมีศาลปกครองก็ควรจะให้คดีประเภทนี้ ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

3. โดยทางศาล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ประเทศไทยแม้จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law แต่ก็ยังไม่มีศาลปกครองในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะได้มีการเสนอในการจัดตั้งศาลปกครองมาหลายยุคหลายสมัยแล้วก็ตาม

ในการที่เอกชนจะฟ้องขอให้ศาลพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำสั่งของฝ่ายปกครอง โดยปกติแล้วจะฟ้องไม่ได้ เว้นแต่ จะมีกฎหมายบัญญัติเอาไว้เป็นกรณีพิเศษว่าให้พิจารณาได้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาล

ซึ่งศาลฎีกาเองก็ไม่แยกแนวความคิดทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษออกจากกฎหมายเอกชนและด้วยเหตุนี้ จึงพิจารณาลิทธิของประชาชน ตามกฎหมายปกครองเป็นสิทธิอย่างหนึ่งในทางแพ่ง¹⁴

การใช้สิทธิฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลจึงพิจารณาว่า การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นโต้แย้งสิทธิของประชาชนผู้ฟ้องหรือไม่ ตามนัย มาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือ หน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่งหรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้"

ตามแนวคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับการฟ้องขอให้พิจารณาค่าสั่งของฝ่ายปกครอง จะพบว่ามีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1. เป็นกรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายบริหาร

ลักษณะเช่นนี้ ศาลจะไม่รับวินิจฉัยให้เพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ เนื่องจากหลักการแบ่งแยกอำนาจและคานอำนาจ อำนาจแต่ละฝ่ายต้องอิสระจากกัน ไม่ก้าวล้ำซึ่งกันและกัน ศาลจะตรวจสอบคานอำนาจเพียงเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่มีชอบเท่านั้น คดีที่มีลักษณะเช่นนี้มักจะ ได้แก่ กระบวนการรับราชการและการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1785/2513 เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งตาม มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรว่า

¹⁴ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ , "อำนาจฟ้องคดีปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ 17 (กันยายน 2530) : 80.

การกระทำของผู้ร้องกับพวกที่ร่วมกันมียาปลอมไว้ขายและปลอมยาของผู้อื่น เป็นภัยร้ายต่อชีวิตและอนามัยของประชาชน นับว่าเป็นการบ่อนทำลาย ความมั่นคงของราชอาณาจักร ให้จำคุกผู้ร้องการใช้ดุลพินิจสิ่งเช่นนี้ ต้องถือว่ายุติเด็ดขาด ผู้ร้องจะมาร้องต่อศาลโตเถียงว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้นหาได้ไม่

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2531/2522 ชำราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย ไม่มีอำนาจขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว เพราะถือว่าคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือกระบวนการรับราชการเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

2. เป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครองเรื่องอื่น ๆ จะเห็นได้ว่า ไม่มีหลักกฎหมายใด ๆ ที่ให้อำนาจศาลเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าใช้อำนาจถูกต้องหรือไม่ แต่จากคำพิพากษาของศาลฎีกาก็พบว่าสามารถที่จะกระทำได้โดยศาลถือว่า การได้รับความเสียหายหรือการมีข้อพิพาทกับฝ่ายปกครองในกรณีนี้ถือว่าเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งกันตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ฉะนั้น สามารถที่จะใช้สิทธิทางศาลให้เพิกถอนได้ดังเช่น คำพิพากษาที่ได้เคยกล่าวถึงมาแล้ว คือ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 646 - 647/2510 ซึ่งสรุปได้ว่า ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่า การใช้ดุลพินิจเป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่ การฟังข้อเท็จจริง หรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐาน หรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตอันถือได้ว่า การวินิจฉัยเช่นนั้น ไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในระยะต่อมาก็ได้วินิจฉัยตามแนวคำพิพากษาเดิม เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2437/2520 ซึ่งศาลฎีกาได้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมตำรวจที่สั่งปิดโรงแรมโดยวินิจฉัยว่า คำสั่งปิดโรงแรมนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่มีเหตุผลอ้างเพื่อใช้ดุลพินิจนั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้มีคำวินิจฉัยมาแล้วทั้ง 2 แนว จะเห็นได้ว่า หากมีกรณีที่บุคคลเกิดข้อโต้แย้งกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยทั่วไปแล้วบุคคลนั้นก็ย่อมมีสิทธิจะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 แต่ถ้าบางกรณีมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายก่อน เช่น ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 18 ที่ให้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวัน และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่ที่สุด บุคคลผู้มีสิทธิจะฟ้องต่อศาลได้ ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายก่อน คืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี หากผู้นั้นเห็นว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องก็ฟ้องต่อศาลได้ แม้กฎหมายจะบัญญัติว่าให้เป็นที่ที่สุดก็ตาม (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 646 - 647/2510) ถ้าไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ศาลจะไม่รับวินิจฉัยให้ ตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1570/2530 ที่วินิจฉัยว่า ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนชื่อสกุล คือ นายทะเบียนท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร เมื่อผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอแก้และเปลี่ยนชื่อสกุลของ เด็กหญิง จารุวรรณ ให้ถูกต้อง แต่ทางสำนักทะเบียนท้องที่ไม่สามารถกระทำให้ได้ ผู้ร้องก็ชอบที่จะดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 กรณีตามคำร้องมิใช่กรณีที่จะใช้สิทธิทางศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ที่ศาลล่างทั้งสองไม่รับคำร้องของผู้ร้องนั้นชอบแล้ว

จะเห็นได้ว่า การใช้สิทธิที่จะฟ้องการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 ต่อศาลได้ก็ต้องเป็นกรณีที่เป็นการโต้แย้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 มิใช่เป็นกรณีที่ผู้ใช้สิทธิทางศาลเพราะไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจในการใช้สิทธิทางศาลได้

แม้ว่า ปรัชญาพื้นฐานทางกฎหมายระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนจะแตกต่างกัน แต่ประชาชนไม่มีทางเลือกเพราะประเทศไทยในขณะนี้ก็มีแต่ศาลยุติธรรมเท่านั้นจึงเป็นความจำเป็นที่บุคคลหากมีคดีปกครองเกิดขึ้นก็ต้องฟ้องต่อศาลแพ่งเพราะไม่มีศาลอื่นให้ฟ้องได้ แต่เมื่อใดก็ตาม หากมีศาลปกครองขึ้นมา คดีที่เกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจำแนกตัวบุคคลเช่นนี้ ควรจะ
ได้ให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด