

บันทึก

เรื่อง การพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคล

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ นร ๐๒๐๓/๗๓๓๗ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องการพิจารณาแก้ไขหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลไปเพื่อดำเนินการสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวยังมีปัญหาในข้อกฎหมายดังนี้

๑. ในขณะที่มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคล ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๘๔ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๘๕ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๔๘๗ กำหนดหลักเกณฑ์ในการตั้งชื่อบุคคลว่า ในการตั้งชื่อบุคคลให้มีที่หมายรู้ว่าเป็นชื่อชายหรือหญิง และชื่อหนึ่งให้มีสามพยางค์เป็นอย่างน้อยนั้น ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยชื่อบุคคลออกใช้บังคับ ต่อมาเมื่อได้มีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้บังคับแล้ว มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับชื่อบุคคลไว้ว่า “ชื่อตัวหรือชื่อรองต้องไม่พ้องหรือมุ่งหมายให้คล้ายกับพระปรมาภิไธย พระนามของพระราชินี หรือราชทินนาม และต้องไม่มีคำหรือความหมายหยาบคาย” กรณีจึงมีปัญหว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลนี้จะมีผลเป็นการยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วหรือไม่

๒. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลไว้ ดังนั้น ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลนอกเหนือจากที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ นั้น จะสามารถกระทำได้หรือไม่ และหากสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี กรณีก็อาจเป็นปัญหว่าร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปได้เพียงไร

๓. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๒๐ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ มีปัญหว่า อำนาจออกกฎกระทรวงตามกฎหมายดังกล่าว จะครอบคลุมถึงการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมาหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและประชาชนทั่วไปต้องถือปฏิบัติด้วย

รองนายกรัฐมนตรี (นายอำนาจ วิรวรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตาม ๑ ถึง ๓ ก่อน หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าสามารถออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลได้แล้วก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่กระทรวงมหาดไทย

เสนอ แต่ถ้าเห็นว่าสามารถออกเป็นกฎกระทรวงได้ และสมควรออกเป็นกฎกระทรวง ก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณากร่างกฎกระทรวงดังกล่าวต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาข้อแรกที่ว่า ในขณะที่มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคล ฯลฯ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อว่า ในการตั้งชื่อบุคคลให้มีที่หมายรู้ว่าเป็นชื่อชายหรือหญิง และชื่อหนึ่งให้มีสามพยางค์เป็นอย่างมาก แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้บังคับ จึงมีปัญหว่า พระราชบัญญัตินี้จะมีผลเป็นการยกเลิกหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา ๓ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ บัญญัติให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ แต่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคลลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๘๕ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๔๘๗ นั้นเป็นเพียงประกาศชักชวนของทางราชการ^๒ มิใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับตามความหมายในมาตรา ๓ วรรคสอง ดังนั้น จึงเห็นว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องชื่อบุคคลดังกล่าวในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ ยังมีผลอยู่ แต่เมื่อประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องชื่อบุคคล ฯลฯ เป็นการชักชวนประชาชน ผลของประกาศดังกล่าวที่ยังอยู่ ก็เป็นเพียงการชักชวนประชาชนเท่านั้นเช่นกัน

๒. ปัญหาข้อสองที่ว่า เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลไว้ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่กระทรวงมหาดไทยเสนอกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งชื่อบุคคลนอกเหนือจากที่มี

^๑ มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

^๒ ฯลฯ

ฯลฯ

บัดนี้ คณะกรรมการได้จัดวางหลักตั้งชื่อ และวิธีใช้อักษรย่อชื่อพร้อมด้วยทำบัญชีชื่อลำดับอักษรเป็นนามานุกรมตัวอย่างเสนอขึ้นมา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบด้วยเป็นเอกฉันท์ จึงประกาศเพื่อใช้เป็นปฐมฤกษ์ในวันชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นี้

ขอชักชวนพี่น้องชาวไทยทั้งมวล ให้ร่วมใจกันตั้งชื่อแสดงเพศตามหลักท้ายประกาศนี้สำหรับในกาลต่อไป เพื่อดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมไทย ส่งเสริมให้เฟื่องฟูเป็นศรีสง่าแก่ประเทศชาติ ทั้งเป็นสวัสดิมงคลแก่เจ้าของชื่อตลอดไปชั่วกาลนาน

ฯลฯ

ฯลฯ

บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ จะสามารถกระทำหรือไม่ และหากสามารถกระทำได้โดยอาศัยอำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีแล้ว ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปได้เพียงไร นั้น เห็นว่าเมื่อพระราชบัญญัติข้อบุคคลฯ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งข้อบุคคลไว้ในมาตรา ๖^๓ เท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติอื่นๆ ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์อื่นต่อไปอีกการกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งข้อบุคคลเป็นอย่างไรเพื่อให้มีผลเป็นการกำหนดหน้าที่หรือจำกัดสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปนอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ จึงไม่อาจกระทำได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) เห็นว่า หากประกาศชักชวนให้ประชาชนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การตั้งข้อบุคคลที่จะกำหนดขึ้นใหม่ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาแล้ว ก็น่าจะกระทำได้ แต่ประกาศนี้ก็เพียงการชักชวนเท่านั้น ไม่มีผลใช้บังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม

๓. ปัญหาข้อสามที่ว่า พระราชบัญญัติข้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๒๐^๔ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ การออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะครอบคลุมถึงการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งข้อบุคคลด้วยหรือไม่นั้น เห็นว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จะต้องเป็นการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้กระทำได้โดยชัดแจ้งดังเช่นที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ วรรคสาม^๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น เมื่อพระราชบัญญัติข้อบุคคลฯ ไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งข้อบุคคลไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งข้อเพิ่มเติมได้

อนึ่ง ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องข้อบุคคลของกระทรวงมหาดไทย ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอมาเพื่อตรวจพิจารณาด้วยนี้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า ร่างประกาศดังกล่าวมีหลักการที่จะทำให้ใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้มี

^๓มาตรา ๖ ข้อตัวหรือชื่อรองต้องไม่พ้องหรือมุ่งหมายให้คล้ายกับพระปรมาภิไธย พระนามของพระราชินี หรือราชทินนาม และต้องไม่มีคำหรือความหมายหยาบคาย

^๔มาตรา ๒๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนกับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๕ มาตรา ๙ ผู้มีสัญชาติไทยผู้ใดประสงค์จะจดทะเบียนตั้งชื่อสกุล ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนท้องที่ในท้องที่ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

เมื่อนายทะเบียนท้องที่พิจารณาเห็นว่าชื่อสกุลที่ขอตั้งนั้นไม่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ก็ให้เสนอต่อไปตามลำดับจนถึงนายทะเบียนกลาง เมื่อได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนกลางแล้วให้นายทะเบียนท้องที่รับจดทะเบียนชื่อสกุลนั้นแล้วออกหนังสือสำคัญแสดงการรับจดทะเบียนชื่อสกุลให้แก่ผู้ขอ

การปฏิบัติการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง.

ความเห็นข้างต้นแล้วว่า หากจะประกาศใช้ก็จะเป็นเพียงการชักชวนของทางราชการซึ่งไม่มีผล
บังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามจึงมิได้ตรวจพิจารณาให้ด้วย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๓๖