

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นกับข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

#### ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

#### ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒ การเสียสัญชาติไทย โดยมาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดา มีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาดำเนินการเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” และมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง”

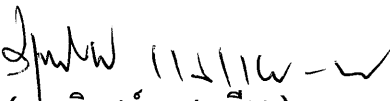
เห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้ตราออกบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ รวมเป็น ๔ ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้นอกจากนี้ ยังมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น สมควรปรับปรุงกฎหมายนี้ และรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน ในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติสัญชาติยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง อาทิ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การได้สัญชาติไทยของบุตรและหลานตลอดทั้งสายของคนต่างด้าวที่เป็นผู้อพยพ ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าเมืองเพียงชั่วคราว ผู้ได้รับผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษ เฉพาะรายเสียใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายหญิงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ และไม่มีกลไกในการกลั่นกรอง เสนอแนะหรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาและการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับสัญชาติ เป็นต้น

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาลแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับว่า

เรื่องสัญชาติเป็นเขตอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติของบุคคลในรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจะมีขอบเขตเพียงใดถือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยในหมวด ๑ และหมวด ๒ ไว้หลายกรณี คือกรณีหมวดที่ ๑ การได้สัญชาติไทย เช่น ตามมาตรา ๗ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ตามมาตรา ๗ ทวิ การได้สัญชาติไทยของบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ตามมาตรา ๘ การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ตามมาตรา ๘/๖ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่น และบุคคลตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ส่วนกรณีหมวดที่ ๒ การเสียสัญชาติไทย เช่น ตามมาตรา ๑๓ การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือสัญชาติสามี ตามมาตรา ๑๔ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดาซึ่งเป็นคนต่างด้าว ตามมาตรา ๑๕ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติ ตามมาตรา ๑๗ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด และตามมาตรา ๑๘ การถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเมื่อมีพฤติการณ์ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เป็นต้น เมื่อพิจารณาตามประเด็นวินิจฉัย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ที่ว่า ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาดำเนินกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นกรณีที่ผู้มีสัญชาติไทยมีพฤติการณ์เพิกเฉยหรือละเลยต่อการมีสัญชาติไทย ส่วนกรณีตาม (๓) และ (๔) เป็นกรณีที่มีพฤติการณ์ที่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติให้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ และปวงชนชาวไทยย่อมได้รับ

ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเสมอกัน เมื่อผู้มีสัญชาติไทยแสดงออกโดยชัดแจ้งโดยการไปอยู่ในประเทศที่บิดาหรือมารดาหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ หรือใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝึกใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น จึงเป็นพฤติการณ์ที่ฝ่าฝืนต่อการมีสัญชาติไทย ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่ได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไว้ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น เมื่อผู้มีสัญชาติไทยปฏิบัติตนตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และที่เป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง อาจถูกถอนสัญชาติได้ตามมาตรา ๑๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ ซึ่งมีการคาดการณ์ว่ามีบุคคลต่างด้าวเดินทางเข้ามาในประเทศไทยทั้งในลักษณะที่ถูกต้องตามกฎหมายและลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาจจะมีโอกาสให้จำนวนของผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ และมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจทำให้กระทบด้านความมั่นคงได้ด้วย เช่นนี้ การเสียสัญชาติไทยบางกรณีตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ยังมีความจำเป็นอยู่ ดังนั้นการที่มาตรา ๑๗ บัญญัติให้ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) และวรรคสองกำหนดให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณีเป็นผู้สั่งถอนสัญชาติไทย และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ จึงไม่เป็นการถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดทุกกรณีย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ