

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน ระหว่างชายหรือหญิง กล่าวคือ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยว่า ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ แต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ กลับไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติได้ ซึ่งเห็นว่าการไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติได้ เช่นเดียวกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย จึงน่าจะเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ แล้วเห็นว่าความเห็นดังกล่าวของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และได้รับฟังคำชี้แจงและความคิดเห็นของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อประกอบการพิจารณา

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๕ “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๐ “คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้ อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

(๑) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ

(๒) มีความประพฤติดี

(๓) มีอาชีพเป็นหลักฐาน

(๔) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทย เป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

(๕) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๑๑ “บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ (๔) และ (๕) มิให้นำมาใช้บังคับ ถ้าผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

(๑) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

(๒) เป็นบุตรหรือภริยาของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย

(๓) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน”

มาตรา ๑๒ “ผู้ใดประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามวรรคหนึ่งมีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทย และบุตรนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุตรพร้อมกับตนได้โดยบุตรนั้น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๑) (๓) (๔) และ (๕)”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ในเบื้องต้นฟังได้ว่า การได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๑๒ มีขั้นตอนและเงื่อนไขในการที่จะได้มาซึ่งสัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติ ยากกว่าการที่หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับบุคคลสัญชาติไทยจะได้มาซึ่งสัญชาติไทย โดยการยื่นคำร้องขอมีสัญชาติไทยตามสามีตามมาตรา ๕ ด้วยเหตุของเงื่อนไขและขั้นตอนต่างๆ ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ เปรียบเทียบกับมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๒ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจพิจารณาการให้สัญชาติไทยตามมาตราต่างๆ ดังกล่าวแล้วก็ปรากฏว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดสำหรับกรณีบุคคลต่างด้าวขอแปลงสัญชาติเป็นไทยมีเงื่อนไขและมาตรฐานที่กำหนดสูงหรือยากกว่ากรณีหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทยขอถือสัญชาติไทยตามสามี

ในด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีหลักการที่กำหนดเกี่ยวกับสัญชาติของบุคคลหลายข้อ เช่น บุคคลพึงต้องมีสัญชาติ คือ ไม่พึงให้เกิดบุคคลไร้สัญชาติ บุคคล (โดยเฉพาะหญิง) ไม่พึงถูกตัดสัญชาติของตนเพราะเหตุที่สมรสกับคนสัญชาติอื่นหรือเพราะเหตุที่สามีแปลงสัญชาติไปถือสัญชาติอื่น บุคคลในครอบครัวเดียวกันพึงมีสิทธิถือสัญชาติเดียวกัน เป็นต้น หลักการเหล่านี้ได้กำหนดขึ้นเป็นอนุสัญญาระหว่างประเทศ ซึ่งบางประเทศก็ได้ภาคยานุวัติ และการสร้างหลักการต่างๆ นั้นก็ไม่มีเงื่อนไขบังคับว่าประเทศใด จะต้องให้สิทธิการแปลงสัญชาติของคนต่างด้าวที่สมรสกับคนสัญชาติประเทศตน ทั้งนี้ เพราะโดยอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ การได้หรือการเสียสัญชาติเป็นเรื่องการใช้อำนาจของรัฐ รัฐอื่นจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้สัญชาติแก่บุคคลต่างด้าวและการถอนสัญชาติ รัฐมีสิทธิพิจารณาโดยคำนึงถึงความต้องการหรือความจำเป็นทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และภาระของสังคมด้วยเช่นเดียวกับบุคคลผู้ขอแปลงสัญชาติไปถือสัญชาติอื่นก็ย่อมคำนึงถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและเสรีภาพที่จะได้จากการถือสัญชาติใหม่

ในแง่กฎหมายพิจารณาได้ว่า ประเทศไทยเปิดโอกาสให้บุคคลต่างด้าวแปลงสัญชาติมาถือสัญชาติไทยได้เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคงของประเทศไทยเอง หรือด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมก็ได้ แล้วแต่กรณี โดยกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ตามมาตรา ๑๐ ซึ่งใช้บังคับแก่การขอแปลงสัญชาติทุกกรณี รวมทั้งกรณีคู่สมรสที่เป็นคนต่างด้าวของคู่สมรสที่เป็นคนไทยด้วย ส่วนมาตรา ๕ นั้นให้ความเอื้อเฟื้อผ่อนผันพิเศษแก่หญิงต่างด้าวซึ่งเป็นคู่สมรสของคนไทย คือ มีสามีเป็นชายไทย ซึ่งนับว่าเป็นเหตุผลพอสมควรตามขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย รวมทั้งข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคมด้วยที่สามีเป็นหัวหน้าหรือผู้นำครอบครัว การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ให้ความเอื้อเฟื้อผ่อนผันแก่หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับผู้มีสัญชาติไทย เช่นนี้ มิได้เป็นการรอนสิทธิของบุคคลต่างด้าวอื่นในอันที่จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแต่อย่างใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิร้องขอให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยของคนต่างด้าวนั้น ความจริงเป็นเพียงโอกาสเฉพาะตัวของคนต่างด้าวแต่ละคนนั่นเอง ที่มีความประสงค์และมีคุณสมบัติเป็นที่พึงปรารถนาของประเทศไทย ผู้ถือสัญชาติไทยที่มีคู่สมรสเป็นคนต่างด้าวไม่มีสิทธิบังคับคู่สมรสต่างด้าวของตนให้ยื่นขอแปลงสัญชาติหรือขอถือสัญชาติเป็นไทย การให้สัญชาติไทยแก่ผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเรื่องภายใต้อำนาจอธิปไตยที่ประเทศไทยจะกำหนดตามความเหมาะสมและความจำเป็นของประเทศไทยเองโดยไม่ขัดกับความตกลงและกฎหมายระหว่างประเทศ การมีคู่สมรสเป็นบุคคลถือสัญชาติไทย เป็นหลักอ้างอิงข้อหนึ่งเท่านั้น ที่อาจทำให้ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ ทำนองเดียวกับกรณีต่างๆ ตามมาตรา ๑๑ นอกจากนี้บุคคลต่างด้าวมิได้อยู่ในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หากประเทศไทยจะออกกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาของคู่สมรสต่างด้าวของคนไทยทั้งหญิงและชายมีเงื่อนไขเท่าเทียมกันก็เป็นอำนาจโดยแท้ที่ประเทศไทยจะเห็นสมควรเอง หากใช่เป็นสิทธิของคนต่างด้าวหรือคู่สมรสสัญชาติไทยที่จะเรียกร้องเช่นนั้นไม่

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ