

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

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

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหรือหญิง กล่าวคือ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยว่า ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ แต่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ กลับไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ ซึ่งเห็นว่าการที่ไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้เช่นเดียวกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย จึงน่าจะเป็นการขัดแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ปัญหาเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่
พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ส่งคำร้องมานั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว โดยเมื่อผู้ร้องส่งเรื่องพร้อมความเห็นคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๑๕๘ “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๕ “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าว และได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๐ “คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้ อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

(๑) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทย และกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ

(๒) มีความประพฤติดี

(๓) มีอาชีพเป็นหลักฐาน

(๔) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

(๕) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๑๑ “บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ (๔) และ (๕) มิให้นำมาใช้บังคับถ้าผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

(๑) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

(๒) เป็นบุตร หรือภริยาของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย

(๓) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน”

มาตรา ๑๒ “ผู้ใดประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามวรรคหนึ่งมีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทยและบุตรนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุตรพร้อมกับตนได้ โดยบุตรนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๑) (๓) (๔) และ (๕)

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุญาตให้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยปฏิญาณตนว่าจะมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อประเทศไทย

ผู้แปลงสัญชาติเป็นไทยชอบที่จะขอหนังสือสำคัญการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้”

ประเด็นการวินิจฉัย

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การให้หญิงที่เป็นคนต่างด้าว มีสิทธิยื่นคำขอสัญชาติไทย แต่ไม่ให้โอกาสแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ บัญญัติไว้ดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติ เป็นกรณีที่ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน หรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. การที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติความเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓๐ นั้น หมายความว่าใช้กับคนที่มีสัญชาติไทย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นที่ชัดเจนว่า มิได้คุ้มครองถึงคนต่างด้าว มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า หญิงและชายที่มีสัญชาติไทย แต่งงานกับหญิงและชายที่เป็นคนต่างด้าว การให้สัญชาติโดยการขอมิ

สัญชาติตามสามีของสตรีที่เป็นคนต่างด้าว แต่มีได้ให้โอกาสดังกล่าวนั้นแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทย ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น กฎหมายระหว่างประเทศ (แผนกคดีบุคคล) ให้อำนาจรัฐเป็นผู้กำหนดสัญชาติ อันหมายความว่ารัฐเป็นผู้ให้สัญชาติ การได้หรือเสียสัญชาติเป็นเรื่องการให้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะพิจารณาวินิจฉัยภายใต้กฎหมายของตนว่า กฎหมายภายในของรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยสัญชาติอย่างไรก็ได้ เพราะกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเป็นกฎหมายด้านความมั่นคงภายใน ไม่ใช่กฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยสัญชาติต้องสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในเรื่องสัญชาติ

จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การให้สัญชาติแก่บุคคลต่างด้าวที่สมรสกับบุคคลของชาติต่าง ๆ ในโลก ได้แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม กลุ่มหนึ่งไม่ได้ระบุของคู่สมรสได้มีโอกาสขอสัญชาติตามคู่สมรสได้ อีกกลุ่มได้ระบุของคู่สมรสไว้ เช่นประเทศไทยระบุว่าหญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ แสดงว่าหลักการที่ประเทศไทยถือปฏิบัติอยู่เป็นหลักการสากลที่ทุกประเทศถือปฏิบัติอยู่เช่นกัน

๒. มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การให้สิทธิแก่หญิงที่เป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ให้สิทธิแก่ชายที่เป็นคนต่างด้าว ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

เนื่องจากประเทศไทย เป็นประเทศค่อนข้างเล็กและตั้งอยู่ในภูมิศาสตร์ที่ล่อแหลมมาโดยตลอด จะเห็นได้ว่าในอดีตประเทศต่าง ๆ รอบ ๆ ประเทศไทยเคยตกเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตกมาแล้ว ทั้งนี้ เหตุที่ไทยไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตก เพราะประเทศของเรายึดหลักเพื่อความมั่นคงของชาติมาโดยตลอด การกำหนดหลักการเกี่ยวกับสัญชาติก็เช่นเดียวกับหลักการอื่น ๆ ที่ต้องมีเจตนาเพื่อความมั่นคงของชาติเป็นหลัก แม้ประเทศไทยได้ยึดถือความเท่าเทียมระหว่างเพศคือหญิงและชาย มีฐานะเท่าเทียมกัน แต่ในจารีตประเพณีของไทยถือว่าชายยังเป็นหัวหน้าครอบครัว จากจารีตประเพณีดังกล่าว จึงเห็นว่าผู้ชายมีสถานะภาพที่แข็งแกร่งกว่า การก่อกองร้ายจึงมุ่งป้องกันจากเพศชาย การให้โอกาสแก่คนต่างด้าวที่เป็นชายได้สัญชาติไทยโดยง่ายก็เป็นการเสี่ยงต่อการส่งเสริมให้คนต่างด้าวเข้ามา ก่อกองร้ายในประเทศได้โดยง่ายเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นการให้สัญชาติแก่คนต่างด้าวที่เป็นชายจึงค่อนข้างยากกว่าคนต่างด้าวที่เป็นเพศหญิง ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ก็ได้ปิดกั้นคนต่างด้าวที่เป็นชายที่ขอสัญชาติไทย เพราะแม้ไม่ให้ถือสัญชาติไทยตามภรรยาที่เป็นคนไทย แต่พระราชบัญญัติสัญชาติเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวที่เป็นชายขอมีสัญชาติไทยได้โดยการแปลงสัญชาติตามมาตรา ๑๐ แม้ขั้นตอนจะยุ่งยากกว่ามีสัญชาติไทยโดยการสมรส แต่ก็ถือว่าไม่ยุ่งยากซับซ้อนนัก

๓. หากเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เห็นว่ามาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมาตรานี้ไม่มีผลใช้บังคับเสียแล้ว จะเกิดผลกระทบต่อสิทธิของหญิงซึ่งได้รับสิทธิดังกล่าวอยู่แล้ว จะหมดสิทธิไปด้วยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งจะเห็นว่ามาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่บางท่านเห็นว่ายังขาดอยู่อีกส่วนหนึ่ง ในส่วนสิทธิของคนต่างด้าวที่เป็นชายยังไม่ได้สิทธิเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ