

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ ข้อเท็จจริง ตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อสตรี ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาแล้วส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ แจ้งให้ผู้ร้องและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ชี้แจงสรุปได้ว่า การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ นั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย รายละเอียดปรากฏตามหนังสือชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรวบรวมอยู่ในสำนวนแล้ว

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาต่อไป พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ส่วนพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อ สกุลของสามี” นั้น จะเป็นบทบัญญัติที่ไม่เท่าเทียมกันของชายและหญิง ทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังกล่าว หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้ทุกคนมีความเสมอกัน ในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกัน ระหว่างชายและหญิง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะ ของบุคคลนั้น จะกระทำมิได้

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นหรือเป็นเพียงการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้

พิจารณาแล้ว คำว่า “ให้ใช้” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีความหมายอย่างไร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในการที่จะใช้นามอันชอบที่จะใช้ได้...ฯลฯ...” ซึ่งนามหรือชื่อบุคคลหมายถึงชื่อสกุลด้วย ประเทศไทยเพิ่งจะมีกฎหมายให้ใช้ชื่อสกุลเมื่อปี พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยพระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๕๖ ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว คนไทยไม่มีชื่อสกุล การกำหนดตัวบุคคลเพื่อชี้ให้ชัดว่าหมายถึงใคร มักจะบอกอาชีพ ที่อยู่ หรือลักษณะพิเศษของคน ๆ นั้น พระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีวิธีการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย และการสมรสให้มีความมั่นคงชัดเจนโดยอาศัยการสอบสวน ดำเนินรูปพรรณสัณฐานบุคคลแล้ว ยังเพื่อต้องการทราบเทือกเถาเหล่ากอสืบมาแต่บิดามารดาได้ให้แม่นยำ อีกด้วย สำหรับการให้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ นั้น ว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในการเลือกให้ชื่อสกุลของภริยาไว้ชัดเจน แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้ใช้พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นแทน หลักการเดิมที่ให้สิทธิหญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิเลือกให้ชื่อสกุลเช่นอย่างกฎหมายเก่าอีก และบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็เป็นเช่นเดียวกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ กล่าวคือ ได้ระบุกรณีการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีไว้โดยชัดเจนว่า หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าตามกฎหมายนี้หญิงมีสามีจะต้องใช้ชื่อสกุลสามีเสมอ จะใช้ชื่อสกุลเดิมก่อนสมรสให้แตกต่างไปจากชื่อสกุลที่สามีใช้อยู่มิได้ คำว่า “ให้ใช้” ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงเป็นคำที่มีลักษณะเป็นการบังคับ โดยตรงว่ากรณีใดจะต้องเป็นเช่นใด อันเป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้หญิงและชายมีสิทธิในเรื่องการใช้ชื่อสกุลไม่เท่าเทียมกัน ไม่เสมอกันในกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล โดยที่ในสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีการติดต่อถึงกันทั่วโลกโดยรวดเร็วจึงเป็นที่ยอมรับกันว่า

หญิงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเคียงคู่กับชายตลอดมา การมีส่วนร่วมของหญิงในด้านต่างๆ การจะเลือก  
กระทำการอย่างไรควรเป็นสิทธิของทั้งชายและหญิงที่จะเลือก โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมาบังคับ  
ให้กระทำ การมีกฎหมายบังคับให้หญิงที่มีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี เป็นกฎหมายที่ขาดความเสมอภาค  
ระหว่างชายและหญิง ทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หญิงและชายเมื่อสมรสกันควรมีสิทธิ  
เลือกใช้ชื่อสกุลของตนเองหรือใช้ชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ถือเป็นกรให้สิทธิทั้งสองฝ่ายไม่เฉพาะ  
แต่ฝ่ายหญิงเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการอ้างว่า  
พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีเหตุผลต้องการแสดงสถานภาพของบุคคลและดำรงไว้ซึ่ง  
ความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัว เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและวัฒนธรรมอันดีงามของระบบ  
สังคมไทย สิทธิของหญิงควรมีขอบเขต มิฉะนั้นจะเกิดปัญหามากมาย นั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นเหตุผลเพียงพอ  
ที่จะลดทอนสิทธิการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี อันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายได้  
การที่บุคคลใดจะมีความสัมพันธ์ในครอบครัวดีหรือไม่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรที่ภริยาใช้ชื่อสกุลใด แต่อยู่ที่ความ  
สัมพันธ์อันดีระหว่างสามีและภริยา ความแตกแยกในครอบครัวหากจะมีเกิดขึ้นก็เพราะสมาชิกในครอบครัว  
ไม่รับผิดชอบในหน้าที่และบทบาทของตัวเอง คงไม่ได้มีสาเหตุมาจากสามีและภริยาใช้คนละชื่อสกุล  
การให้สิทธิหญิงมีสามีเลือกใช้ชื่อสกุลได้เหมือนดังที่มีบัญญัติตามพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช  
๒๔๕๖ จึงจะเป็นกรให้สิทธิความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐  
กรที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีให้ใช้  
ชื่อสกุลของสามีแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง  
ในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล ไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒  
ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๖

นายศักดิ์ เตชะชาลาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ