

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๘

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๒/๕๕๑ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทยสามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ โดยไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า ผู้ร้องมีความเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหรือหญิง กล่าวคือ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทยว่า ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ แต่พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา ๕ ดังกล่าว กลับไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย จึงน่าจะขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แล้ว เห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของชาติ โดยเป็นเรื่องที่รัฐจะใช้ดุลพินิจในการที่จะให้สิทธิของคนต่างด้าวว่า จะให้ถือสัญชาติไทยได้อย่างไร ซึ่งมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติฯ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ (แผนกคดีบุคคล) เกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐกำหนดสัญชาติที่ว่า รัฐเป็นผู้ให้สัญชาติ การได้หรือเสียสัญชาติเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะพิจารณา ภายใต้กฎหมายของตน กฎหมาย

ว่าด้วยสัญชาติจึงเป็นอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไรก็ได้ แต่จะต้องสอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งจารีตประเพณีและกฎหมายทั่วไป ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดน อันเป็นที่ยอมรับในเรื่องสัญชาติ โดยอาศัยความผูกพันของบุคคลกับรัฐด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายภายใน จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์การได้สัญชาติ ตามหลักเกณฑ์การได้สัญชาติที่สากลว่าบุคคลควรมีสัญชาติเดียว และบุคคลในครอบครัวเดียวกันควรมีสัญชาติเดียวกัน

พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าว และได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ซึ่งว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

บทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ กำหนดสิทธิการเปลี่ยนแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าว ซึ่งสมรสกับชายไทยไว้ แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยที่จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแต่อย่างใด โดยให้สิทธิขอแปลงสัญชาติไทยไว้ในหมวด ๑ การได้สัญชาติไทย มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ตามเงื่อนไขที่กำหนด อันไม่ก่อให้เกิดปัญหาสถานะของบุคคล และสอดคล้องกับบทบัญญัติตามวรรคท้ายของมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงได้

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดการได้สัญชาติไทยโดยหลักสืบสายโลหิตและหลักดินแดนอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งในกรณีหลักสืบสายโลหิตได้ให้ความสำคัญทางบิดามากกว่าทางมารดา โดยอาศัยหลักการพิจารณาโดยการเกิด การสมรสและการแปลงสัญชาติ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของมาตรา ๗ ถึง มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ซึ่งรัฐเป็นผู้มี

อำนาจเด็ดขาดในการกำหนดหรือตัดสินว่าบุคคลใดมีสัญชาติของตนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ให้รัฐเจ้าของอาณาเขตเป็นผู้กำหนดสัญชาติ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ที่ระบุเฉพาะหญิงต่างด้าวที่มีสิทธิยื่นคำขอสัญชาติไทย โดยไม่ระบุถึงชายต่างด้าวด้วย แต่ก็กำหนดไว้ให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจที่จะอนุมัติให้สัญชาติหรือไม่ก็ได้ นั้น สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น ทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา ๑ และมาตรา ๑๕ ก็ได้นำเอาหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันมาปรับใช้กับเรื่องสัญชาติ โดยบุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงควรมีความเท่าเทียมกันในการที่จะให้บุตรของตนได้รับสัญชาติเดียวกัน การกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติของบุคคลเป็นเรื่องซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของสังคมภายในรัฐ หลักการในพระราชบัญญัติสัญชาติฯ นั้น หากบุตรที่มีบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทยแล้ว ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย จะได้สัญชาติไทย ส่วนบุตรที่มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทย จะได้สายโลหิตจากมารดา ในกรณีที่บุตรเกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีสัญชาตินั้น แม้จะให้ความสำคัญกับสายโลหิตทางบิดามากกว่ามารดา แต่ก็มีเพียงกรณีที่บุคคลซึ่งเกิดจากมารดาเป็นคนสัญชาติไทย เกิดนอกราชอาณาจักรโดยบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายมีสัญชาติอื่น จึงไม่ได้สัญชาติไทย แต่สำหรับบุคคลที่เกิดในประเทศไทยแล้ว จะได้สัญชาติไทยโดยหลักดินแดนในทุกกรณี อันสอดคล้องกับแนวทางในปฏิญญาสากลฯ ส่วนที่ว่าด้วยบุคคลควรมีสัญชาติเดียว

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายนี้ออกมาเพื่อฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ เป็นอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องสัญชาติโดยอาศัยความผูกพันของบุคคลกับรัฐ ทั้งโดยมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ สุดแต่นโยบายและการตรากฎหมายของรัฐ ซึ่งตรงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ก็บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ซึ่งว่าด้วยเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ใช้บังคับเฉพาะชนชาวไทยเท่านั้น บุคคลที่เป็นคนต่างด้าวหากประสงค์จะขอแปลงสัญชาติไทย ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ เท่านั้น ชาวต่างด้าวจึงหาอาจยกมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญขึ้นต่อสู้เพื่อให้บทบัญญัติของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ได้ไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ