

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๗

เรื่องพิจารณาที่ ๙/๒๕๖๗

วันที่ ๒ เดือน ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย
โดยวรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๒
การเสียสัญชาติไทย โดยมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิด
ในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า
(๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดาหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาดำเนินการเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติ
ของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง
หรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัด
ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม
(๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ
ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” และมาตรา ๑๘ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือ
ประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า สัญชาติ (nationality) เป็นเครื่องมือที่บ่งบอกถึงความเป็นสมาชิกหรือพลเมืองของรัฐใดรัฐหนึ่งซึ่งอาจให้ได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมถึงสิ่งอื่น เช่น เรือ อากาศยาน เป็นต้น โดยสภาพทางสัญชาติมักเป็นเงื่อนไขของการมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากรัฐ รวมถึงเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องปฏิบัติภายใต้ระเบียบทางกฎหมายของรัฐหนึ่ง ๆ นอกจากนี้การถือสัญชาติของบุคคลยังระบุถึงการมีสถานะพลเมือง (citizenship) ในรัฐนั้น อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการแบ่งสรรเอกชนและบ่งบอกว่าเอกชนนั้นเป็นผู้อยู่ใต้สังกัดของรัฐใด ด้วยเหตุที่สัญชาติก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติกับบุคคลผู้มีสัญชาติ รัฐจึงมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดเงื่อนไขการเป็นพลเมืองของรัฐ ในขณะที่เอกชนไม่อาจที่จะตกลงเป็นอย่างอื่นได้ การได้มาหรือการสูญเสียสถานะพลเมืองย่อมเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของระเบียบทางกฎหมายของแต่ละรัฐที่สามารถกำหนดเงื่อนไขของการให้สัญชาติได้อย่างเป็นอิสระ โดยทั่วไปการให้สัญชาติแก่บุคคล รัฐมักจะพิจารณาถึงความเกาะเกี่ยวระหว่างรัฐเจ้าของสัญชาติกับบุคคลผู้มีสัญชาติ อาทิ การให้สัญชาติแก่บุตรของบุคคลผู้มีสัญชาติหรือให้สัญชาติแก่บุคคลที่เกิดในดินแดนของรัฐผู้ให้สัญชาติ หรือการให้สัญชาติแก่บุคคลที่พำนักอาศัยมาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง

กฎหมายไทยได้รับรองหลักการเกี่ยวกับสัญชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๓๙ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้” โดยมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้มีสัญชาติไทยมิให้ต้องถูกเนรเทศออกจากราชอาณาจักรไทยและมิให้ถูกจำกัดห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรไทยอันเป็นสิทธิเด็ดขาด และวรรคสองบัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้” ความในวรรคสองนี้เป็นบทบัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อรับรองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดให้ไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เนื่องจากหากให้มีการถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด อาจทำให้บุคคลนั้นถูกเนรเทศออกจากประเทศไทย และยังอาจจะส่งผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าวนั้นตกเป็นบุคคลไร้ถิ่นที่อยู่ได้ ทั้งยังสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๑๕ ที่รับรองสิทธิของทุกคนให้มีสิทธิในสัญชาติหนึ่ง และบุคคลใด ๆ จะถูกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจหรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้

หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสัญชาติไทยนั้นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการได้สัญชาติไทย การเสียสัญชาติไทย และการกลับคืนสัญชาติไทย และจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเกี่ยวกับสัญชาติเพื่อทำหน้าที่เสนอแนะ

และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการใช้อำนาจที่เกี่ยวกับการให้สัญชาติไทยแก่ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดามารดาเป็นคนต่างด้าว การขอแปลงสัญชาติเป็นไทย การสละสัญชาติไทย การถอนสัญชาติไทย สำหรับการได้สัญชาติไทยนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและภายหลังการเกิด การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งยึดโยงกับหลักการ ๒ ประการ คือ (๑) หลักสายโลหิต (jus sanguinis) เป็นหลักที่ยึดถือความผูกพันทางสายโลหิตเพื่อให้สัญชาติแก่บุคคลถือเป็นหลักที่แสดงออกถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลได้อย่างชัดเจนที่สุด เช่น บุตรที่เกิดจากบิดาหรือมารดาผู้มีสัญชาติไทยย่อมได้รับสัญชาติไทยเช่นเดียวกันบิดาหรือมารดาไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย และ (๒) หลักดินแดน (jus soli) เป็นหลักที่กำหนดให้สัญชาติขึ้นอยู่กับดินแดนที่รัฐมีอำนาจอธิปไตย กล่าวคือผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมมีสัญชาติไทย ยกเว้นผู้ที่เกิดโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวในขณะที่บิดาหรือมารดาได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือได้รับการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเพียงชั่วคราว หรือไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ส่วนการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด เป็นกรณีที่ขณะเกิดผู้นั้นยังไม่มีสัญชาติไทยทันทีแต่ได้รับสัญชาติไทยโดยผ่านขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมาย บางประการ อาทิ การได้สัญชาติไทยโดยการสมรสกับผู้มีสัญชาติไทย การแปลงสัญชาติเป็นไทยเพราะเป็นผู้มีความประพฤติดี กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี หรือเป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน หรือเป็นสามีของผู้มีสัญชาติไทย เป็นต้น

การเสียสัญชาติไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ บัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขไว้ในหมวด ๒ วรรคด้วยกันหลายประการ ได้แก่ การสละสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติของคู่สมรส การถูกถอนสัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีและศาล ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองกรณี คือ (๑) การถอนสัญชาติไทยของผู้ได้สัญชาติไทยโดยการสมรส เป็นกรณีการถอนสัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่ได้สัญชาติไทยโดยการสมรสกับบุคคลผู้มีสัญชาติไทย โดยหากมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการปกปิดหรือแสดงข้อความอันเป็นเท็จที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการสมรส หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น และ (๒) การถอนสัญชาติไทยของผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเสียสัญชาติที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีและศาลในการถอนสัญชาติไทยของผู้มีสัญชาติไทยเพราะเกิดใน

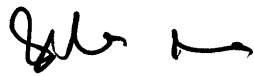
ราชอาณาจักรไทย กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีและศาลเป็นผู้สั่งถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาดิตต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสองได้ สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๗ ทวิ ที่เป็นบทบัญญัติยกเว้นการได้สัญชาติไทยของผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทย กล่าวคือแม้ผู้นั้นเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่หากมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว และในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดา หรือมารดาเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย หรือ (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยมิได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ผู้นั้นก็จะมิได้รับสัญชาติไทย อย่างไรก็ตามถ้ามีกรณีให้เห็นสมควร มาตรา ๗ ทวิ วรรคสองก็ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นนั้นได้รับสัญชาติไทยได้ด้วยเช่นเดียวกัน

แม้ว่าสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว และสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง จะสามารถถูกถอนได้โดยรัฐมนตรีหรือศาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ก็ตาม เมื่อผู้นั้นเกิดในราชอาณาจักรไทยย่อมต้องถือว่าผู้นั้นได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดนแล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด ... (๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง” โดยสิทธิในการมีสัญชาติถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่สมควรที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้อย่างเสมอภาค โดยไม่สมควร มีบุคคลใดตกอยู่ในสถานะบุคคลไร้สัญชาติ เนื่องด้วยการมีสัญชาตินั้นเป็นสิ่งซึ่งแสดงออกถึงสถานะพลเมืองของรัฐที่สามารถมีและใช้สิทธิและเสรีภาพของตนภายใต้กฎหมายภายในของรัฐเจ้าของสัญชาติ

นอกจากนี้การถอนสัญชาติยังอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลดังกล่าวสูญเสียสิทธิในการได้รับความคุ้มครองทางการทูตตามกฎหมายระหว่างประเทศด้วย การนี้เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง กำหนดให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ แม้เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กรณีจึงถือว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ที่บัญญัติให้ถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นต่างด้าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และมาตรา ๑๘ ที่บัญญัติให้ถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทย เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และ มาตรา ๑๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ