

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

สัญชาติถือเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อสร้างความผูกพันทางกฎหมายระหว่างรัฐกับบุคคล ความผูกพันดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อรัฐ เช่น สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น ขณะเดียวกันรัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐของตนด้วย และรัฐจะต้องเคารพปฏิญญาสากลและกติกาสากลระหว่างประเทศด้วย เช่น

๑. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights ค.ศ. ๑๙๔๘) ข้อ ๑๕ บัญญัติว่า “(๑) ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง (๒) บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธที่จะเปลี่ยนสัญชาติมิได้”

๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights ค.ศ. ๑๙๖๖) ข้อ ๒๔ (๓) บัญญัติว่า “เด็กทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติ”

สำหรับประเทศไทยในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๖ ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติขึ้นประกอบด้วยพระราชบัญญัติแปลงชาติหรือกฎหมายแปลงชาติ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติฉบับแรกและพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ ต่อมาได้มีการยกเลิกและ

ตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๙๕ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๓ ปัจจุบันได้มีการยกเลิกและตราพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ขึ้นโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นกัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓๙ การเนรเทศบุคคลสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้ผู้มีสัญชาติไทย เข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้

การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด จะกระทำมิได้

๒. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๗ บุคคลดังต่อไปนี้ย่อมได้สัญชาติไทยโดยการเกิด

(๑) ผู้เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย

(๒) ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย ยกเว้นบุคคลตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง

คำว่าบิดาตาม (๑) ให้ความหมายรวมถึงผู้ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าเป็นบิดาของผู้เกิดตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แม้ผู้นั้นจะมีได้จดทะเบียนสมรสกับมารดาของผู้เกิด และมีได้จดทะเบียนรับรองผู้เกิดเป็นบุตรก็ตาม

มาตรา ๗ ทวิ ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ย่อมมิได้ รับสัญชาติไทย ถ้าในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดา ของผู้นั้นเป็น

(๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

(๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ

(๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

ในกรณี que เห็นสมควร รัฐมนตรีจะพิจารณาและสั่งเฉพาะรายหรือเป็นการทั่วไปให้บุคคล ตามวรรคหนึ่งได้สัญชาติไทยก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ผู้เกิดในราชอาณาจักรไทยซึ่งมิได้สัญชาติไทยตามวรรคหนึ่งจะอยู่ในราชอาณาจักรไทย ในฐานะใด ภายใต้งื่อนไขใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความมั่นคง

แห่งราชอาณาจักรและสิทธิมนุษยชนประกอบกัน ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้น เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา ๑๗ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดา เป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า

(๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่ วันที่บรรลุนิติภาวะ

(๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝึกฝอยอยู่ในสัญชาติ ของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น

(๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ

(๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทย ตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง

มาตรา ๑๘ เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรี มีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากกฎหมาย ว่าด้วยสัญชาติได้ตราออกบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ใน พ.ศ. ๒๔๙๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ และ พ.ศ. ๒๕๐๓ รวมเป็น ๔ ฉบับ ทำให้เกิดความไม่สะดวก ในการใช้ นอกจากนี้ยังมีหลักการบางประการที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควร ที่จะปรับปรุงกฎหมายนี้และรวมให้เป็นฉบับเดียวกัน ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นการปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายสัญชาติตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การบังคับใช้ มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาและสภาพสังคมในปัจจุบัน พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าว อาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติ

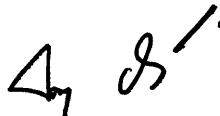
เป็นเวลาติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝึกฝอยอยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ส่งส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้ส่ง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติใหม่ที่บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้” ทั้งนี้ บุคคลต่างชาติผู้ได้มาซึ่งสัญชาติไทยโดยวิธีการใด ๆ เช่น การสมรสกับหญิงไทย บุคคลดังกล่าวจึงไม่ได้สัญชาติไทยโดยการเกิด หากมีการกระทำความผิดตามกฎหมายย่อมส่งผลให้ถูกถอนสัญชาติได้ และเมื่อถูกถอนสัญชาติไทยแล้วก็สามารถทำการเนรเทศได้ ทั้งนี้ หากบุคคลดังกล่าวยังถือสัญชาติไทยจะไม่สามารถทำการเนรเทศได้เพราะเป็นการผิดหลักสากล แต่การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้เพราะหากเนรเทศบุคคลที่ถือสัญชาติไทยโดยการเกิดซึ่งถือว่าเป็นคนไทย บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย

อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถือสองสัญชาติ คือ สัญชาติไทยและสัญชาติอื่นยังถือว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย โดยกฎหมายไทยให้สิทธิที่จะสละสัญชาติมากกว่าจะบังคับให้สละสัญชาติ การบังคับเกี่ยวกับเรื่องสัญชาติจะมีในกรณีที่บุคคลแปลงสัญชาติหรือบุคคลได้สัญชาติโดยการสมรส เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ว่า หากบุคคลต้องการแปลงสัญชาติเป็นคนอเมริกันต้องให้สละสัญชาติเดิมเป็นต้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ดังกล่าว เป็นการคุ้มครองบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดทุกกรณีโดยมิได้แยกแยะการมีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่ามีกรณีใดบ้าง และแต่ละกรณีมีความแตกต่างกันของความผูกพันของบุคคลที่มีสัญชาติไทยต่อรัฐอย่างไร สำหรับการมีสัญชาติไทยแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดและการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด กรณีการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดแบ่งออกเป็น ๒ หลัก คือ ตามหลักสายโลหิต (jus sanguinis) และตามหลักดินแดน (jus soli) นอกจากนั้น หากพิจารณาสถานะของบิดาและมารดาแยกย่อยละเอียดเป็นกรณีบิดาและมารดามีสัญชาติไทย กรณีบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่งมีสัญชาติไทยโดยคนใดคนหนึ่งเป็นคนต่างด้าว และกรณีบิดาและมารดาโดยทั้งสองคนเป็นคนต่างด้าวเป็นต้น เมื่อการได้มาซึ่งสัญชาติไทยมีหลายกรณี การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด

ย่อมมีทั้งลักษณะจะกระทำมิได้และสามารถกระทำได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังนั้น ตามหลักดินแดนกรณีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวย่อมถูกถอดถอนได้ตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ บัญญัติไว้ เนื่องจากหากบุคคลถูกถอน สัญชาติแล้ว บุคคลนั้นยังคงมีสัญชาติตามบิดาและมารดาที่เป็นคนต่างด้าว จะไม่มีลักษณะบุคคล ไร้สัญชาติ นอกจากนี้ กระบวนการการถอนสัญชาติไทยมีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ประกอบด้วยคณะกรรมการพิจารณาการถอนสัญชาติไทย กระทรวงมหาดไทย พิจารณา ตามเงื่อนไขของกฎหมาย ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เศรษฐกิจของชาติ การศึกษา สาธารณสุข การมีส่วนร่วมทางการเมือง และความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ หากบุคคลที่ถูกถอนสัญชาติไทยไม่พอใจกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถอนสัญชาติไทย กระทรวงมหาดไทย บุคคลดังกล่าวยังมีสิทธิฟ้องเพื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดง ที่ อ ๖๔๘/๒๕๖๔ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นต้น

อาศัยผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ วรรคสอง



(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ