

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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 ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอนสัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลาดำเนินการเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” วรรคสอง บัญญัติว่า “การถอนสัญชาติไทยตาม (๑) หรือ (๒) ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง ส่วนการถอนสัญชาติไทยตาม (๓) หรือ (๔) เมื่อพนักงาน

๗๐

อัยการร้องขอ ให้ศาลเป็นผู้สั่ง” และมาตรา ๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มิให้ถูกถอนสัญชาติ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิเด็ดขาด การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้รัฐมนตรีหรือศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวเมื่อปรากฏกรณีตามที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (๑) - (๔) และมาตรา ๑๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ เป็นการทำให้บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเสียสัญชาติไทยจากการถูกถอนสัญชาติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง นั้น เห็นว่า สัญชาติเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงความผูกพันทางกฎหมายระหว่างบุคคลที่ได้สัญชาติกับรัฐผู้ให้สัญชาติ ซึ่งบุคคลจะอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐและต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในรัฐนั้น โดยรัฐจะรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นคนสัญชาติของรัฐ ตลอดจนให้ความคุ้มครองในฐานะคนชาติในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติแก่บุคคล จะมีขอบเขตเพียงใด ถือเป็นอำนาจภายในของรัฐหรือเป็นนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยการตราเป็นกฎหมายใช้บังคับตราเป็นทำที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐนั้นเป็นภาคี พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยไว้หลายกรณี เช่น การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดไว้ ๒ กรณี ประกอบด้วย การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักสืบสายโลหิต กรณีบุคคลที่เกิดจากบิดาหรือมารดาที่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักร ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๑) มีผลให้บุคคลได้สัญชาติไทยและอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเหนือตัวบุคคลของรัฐตามหลักสืบสายโลหิต และการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน เป็นกรณีที่บุคคลเกิดในราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (๒) มีผลให้บุคคลได้สัญชาติไทยและอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐตามหลักดินแดน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทยและได้สัญชาติไทยมีความผูกพันและความจงรักภักดีกับประเทศไทย โดยการได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน

มี ๒ กรณี ได้แก่ ๑) การได้สัญชาติไทยโดยผลของกฎหมาย สำหรับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยมีบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองในลักษณะถาวร และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ และ ๒) การได้สัญชาติไทยโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง สำหรับบุคคลที่เกิดในราชอาณาจักรไทย โดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว ไม่ได้สัญชาติไทยเนื่องจากขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดา ของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการได้สัญชาติไทยภายหลังการเกิด เช่น การได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าว ที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยตามมาตรา ๙ การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดของคนไทยพลัดถิ่นและบุคคล ตามมาตรา ๙/๖ การได้สัญชาติไทยโดยการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และ มาตรา ๑๒ ส่วนการเสียสัญชาติไทย เช่น การสละสัญชาติของหญิงไทยซึ่งสมรสกับคนต่างด้าวเพื่อถือ สัญชาติสามีตามมาตรา ๑๓ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยเพื่อถือสัญชาติตามบิดาหรือมารดา ซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา ๑๔ การสละสัญชาติของผู้มีสัญชาติไทยที่ได้มาจากการแปลงสัญชาติ ตามมาตรา ๑๕ การถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดา เป็นคนต่างด้าวที่มีพฤติการณ์ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๑๗ การถอนสัญชาติไทย ของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยที่เป็นคนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรไทยที่รัฐมนตรีพิจารณาและสั่งเฉพาะราย หรือเป็นการทั่วไปให้สามารถถือสัญชาติไทยได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อมีพฤติการณ์ ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทย ตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ตามมาตรา ๑๘ เป็นต้น

การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง บัญญัติให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย โดยการเกิดจะกระทำมิได้ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดว่าไม่อาจถูกถอนสัญชาติไทย เพราะหากให้บุคคลดังกล่าวถูกถอนสัญชาติไทยก็จะทำให้ถูกเนรเทศได้ บุคคลดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นคนไทย เกิดที่ประเทศไทยก็จะไม่มีประเทศให้อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่าบุคคลที่ได้สัญชาติไทย จะใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีข้อจำกัดหรือไม่มีขอบเขต แต่ต้องใช้สิทธิและเสรีภาพโดยไม่ไปละเมิดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่กระทบกระเทือน

หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์การให้สัญชาติ รัฐโดยองค์กฤษฎีกาบัญญัติ จึงสามารถตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อจัดระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติ รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการถอนสัญชาติได้ภายใต้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ บัญญัติ ให้การถอนสัญชาติของบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิดจะกระทำมิได้ ย่อมหมายความว่ารัฐจะถอน สัญชาติของบุคคลโดยอำเภอใจหรือโดยพลการมิได้ หากตีความไปในทางที่รัฐไม่สามารถตรากฎหมาย จำกัดสิทธิดังกล่าวได้ไม่ว่าบุคคลนั้นใช้สิทธิดังกล่าวจะเกินขอบเขตเพียงใดหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อรัฐอย่างไร ย่อมขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์การกำหนดการได้มาหรือเสียไปซึ่งสัญชาติแก่บุคคล ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ต้องพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมแก่สภาพและ สถานะความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ประโยชน์ของรัฐ ตลอดจนความผูกพัน และความจงรักภักดีต่อรัฐของผู้ซึ่งได้สัญชาติ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ ผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทยโดยมีบิดาหรือมารดาเป็นคนต่างด้าวอาจถูกถอน สัญชาติไทยได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) ไปอยู่ในต่างประเทศที่บิดาหรือมารดามีหรือเคยมีสัญชาติเป็นเวลา ติดต่อกันเกินห้าปีนับแต่วันที่บรรลุนิติภาวะ (๒) มีหลักฐานแสดงว่าใช้สัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือ สัญชาติอื่นหรือฝักใฝ่อยู่ในสัญชาติของบิดาหรือมารดาหรือสัญชาติอื่น (๓) กระทำการใด ๆ อันเป็น การกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการเหยียดหยามประเทศชาติ (๔) กระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ มาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติให้การถอนสัญชาติตาม (๑) และ (๒) เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และการถอนสัญชาติตาม (๓) และ (๔) บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการ ร้องขอเพื่อให้ศาลเป็นผู้สั่ง ส่วนมาตรา ๑๘ บัญญัติให้เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคง หรือประโยชน์ของรัฐ รัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้สัญชาติไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตตามมาตรา ๗ ทวิ วรรคสอง เนื่องจากเป็นผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยโดยบิดาและมารดาเป็นคนต่างด้าว แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

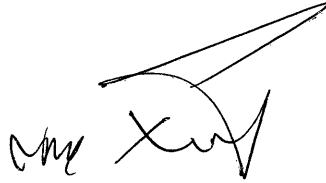
๙๓

เนื่องจากในขณะที่เกิดบิดาตามกฎหมายหรือบิดาซึ่งมิได้มีการสมรสกับมารดาหรือมารดาของผู้นั้นเป็น (๑) ผู้ที่ได้รับการผ่อนผันให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย (๒) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าอยู่ในราชอาณาจักรไทยเพียงชั่วคราว หรือ (๓) ผู้ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เห็นว่า พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ถอนสัญชาติ ตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นไม่ประสงค์ จะผูกพันกับประเทศไทย และแสดงถึงการไม่ยอมรับความคุ้มครองจากประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐที่ให้สัญชาติ ส่วนพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) และมาตรา ๑๘ เป็นการกระทำที่เป็นภัยและเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ อันขัดต่อหลักการและวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติ โดยการเกิดตามหลักดินแดนที่ต้องการให้ผู้ได้สัญชาติมีความผูกพันและจงรักภักดีกับรัฐที่ให้สัญชาติ เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การบัญญัติให้พฤติการณ์ดังกล่าว เป็นเหตุแห่งการถอนสัญชาติของบุคคลถือว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม มิได้เป็นไปโดยอำเภอใจหรือ โดยผลการ และเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนี้ การถอนสัญชาติ ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ประกอบมาตรา ๑๗ วรรคสอง และการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจสั่ง ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาสอบสวนและเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งถอนสัญชาติ หากผู้ซึ่งถูกถอนสัญชาติไม่พอใจหรือเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถใช้สิทธิฟ้องคดี ต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมได้อีก ส่วนการถอนสัญชาติตามมาตรา ๑๗ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) นั้น มาตรา ๑๗ วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานอัยการเป็นผู้ทำการร้อง ขอเพื่อให้ศาลเป็นผู้สั่ง เห็นได้ว่า กระบวนการเพิกถอนสัญชาติมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือ เสรีภาพของประชาชนโดยองค์การตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการถอนสัญชาติของผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยเพราะเกิด ในราชอาณาจักรไทย มีความจำเป็นและเหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการให้สัญชาติ มิได้กำหนดขึ้นโดยอำเภอใจหรือโดยผลการ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขเกี่ยวกับการถอนสัญชาติของบุคคลที่ได้สัญชาติไทยเพราะเกิดในราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีผล

๗๗๐

เป็นการทั่วไปเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการถอนสัญชาติไทยโดยการเกิดที่มีผลให้บุคคลไม่มีประเทศอยู่อาศัย โดยทันทีแต่อย่างใด หากแต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการพิจารณาถอนสัญชาติบุคคลในแต่ละกรณี ว่ามีผลให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลไม่มีประเทศให้อยู่อาศัยหรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง



(นายณอดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ