

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สรุปความเป็นมาและข้อเท็จจริงจากคำร้องได้ดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๒/๕๕๑ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายหรือหญิง กล่าวคือ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแปลงสัญชาติเฉพาะของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยว่าถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ ซึ่งเห็นว่าการที่ไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการที่จะได้สัญชาติไทยนั้น ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคล และการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย จึงน่าจะเป็นการขัดหรือแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ พร้อมทั้งได้มีหนังสือถึงกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อขอรับทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๔.๓/๕๒๖๔ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๕ ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

(๑) การถือปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย เรื่องสัญชาติ เป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของชาติ

(๒) พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่ได้ตัดสิทธิชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทย ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแต่อย่างใด โดยยังให้สิทธิขอแปลงสัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่ยุ่งยากจนเกินไป และไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าว เมื่อเทียบกับสิทธิที่บุคคลต่างด้าวจะพึงได้รับจากการได้สัญชาติไทย

พิจารณาจากคำร้อง ตลอดจนคำชี้แจงของผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตลอดจนข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถพิจารณาให้เป็นประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

หลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดสัญชาติ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา ๑๕ ถือว่า รัฐเป็นผู้ให้สัญชาติแก่พลเมืองของตน การได้หรือเสียสัญชาติเป็นเรื่องภายในของรัฐที่แต่ละรัฐจะพิจารณาวินิจฉัย เมื่อกฎหมายว่าด้วยสัญชาตินี้เป็นอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไรก็ได้ โดยไม่ขัดกับอนุสัญญาระหว่างประเทศจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในเรื่องสัญชาติ ดังนั้นรัฐจึงมีอำนาจที่จะกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขให้บุคคลที่จะขอแปลงสัญชาติมีความผูกพันกับรัฐอย่างใดก็ได้ก่อนที่จะได้สัญชาติ เช่น ในมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ บัญญัติว่า “การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี” หรือในกรณีขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้วางหลักเกณฑ์การขอแปลงสัญชาติไว้ในมาตรา ๑๐ ว่า (๑) บรรลุนิติภาวะแล้ว ตามกฎหมายไทยและกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ (๒) มีความประพฤติดี (๓) มีอาชีพเป็นหลักฐาน (๔) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร ต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี (๕) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น

ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดหรือตัดสินว่าบุคคลใดมีสัญชาติของตน รัฐอื่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องมิได้ เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตยรัฐจึงสามารถออกกฎหมายใดๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ที่ระบุเฉพาะ “หญิงต่างด้าว” เท่านั้นไม่ได้กำหนดถึง “ชายต่างด้าว” อีกทั้งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจจะอนุมัติให้สัญชาติหรือไม่ก็ได้ จึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศข้างต้น

เหตุผลประการต่อมา คือพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของชาติโดยพระราชบัญญัติสัญชาตินี้เป็นเรื่องที่รัฐจะใช้ดุลพินิจในการที่จะให้สิทธิของคนต่างด้าวว่าจะให้ถือสัญชาติไทยได้อย่างไร โดยมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ในขณะเดียวกัน ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ก็ไม่ได้ตัดสิทธิชายที่เป็นคนต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทย ทั้งนี้ได้ให้โอกาสในการแปลงสัญชาติเป็นไทยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ ทั้งนี้ การแปลงสัญชาติเป็นไทยตามหลักเกณฑ์ในเงื่อนไขของข้อกำหนดนั้น ไม่ได้ยุ่งยากซับซ้อนแต่อย่างใดในการที่ชายต่างด้าวจะขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

นอกจากเจตนารมณ์ในการว่าด้วยความมั่นคงของชาติดังกล่าวแล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้สัญชาติแก่ชายต่างด้าวโดยการแปลงสัญชาติ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ยังต้องการป้องกันปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทั้งนี้เพราะในสังคมไทยนั้น ถือว่าชายเป็นหัวหน้าครอบครัวมีสิทธิที่จะกำหนดความเป็นไปในครอบครัวได้มากกว่าหญิง ดังนั้น หากให้ชายต่างด้าวบางคนที่ต้องการแสวงประโยชน์บางอย่างจากหญิงสัญชาติไทยที่ยากจนมีสิทธิได้สัญชาติไทยโดยง่าย เช่นเดียวกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยอาจก่อให้เกิดปัญหาการก่อตัวของครอบครัวของหญิงสัญชาติไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวก็ได้ โดยเฉพาะเมื่อชายต่างด้าวนั้นได้ประโยชน์จากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาหลังจากได้สัญชาติไทยแล้วก็อาจขอย้ายร้างจากหญิงสัญชาติไทยก็ได้

ดังนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่าการกำหนดสิทธิในการได้สัญชาติไทยของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยโดยไม่ได้ให้สิทธิเช่นเดียวกับชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยไว้ในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นอำนาจของรัฐไทยที่จะบัญญัติเงื่อนไขให้แตกต่างกันได้เพื่อความมั่นคงของรัฐและเพื่อรักษาความมั่นคงของหญิงสัญชาติไทยมิให้ถูกชายต่างด้าวแสวงหาประโยชน์จากการได้สัญชาติไทยโดยง่ายจากการสมรสกับหญิงสัญชาติไทย นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพนั้นเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไทยว่ามีความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ชายต่างด้าวไม่อาจยกเอารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งรับรองความเสมอภาคของประชาชนไทยมาเป็นข้ออ้างเพื่อขอสิทธิเท่าเทียมกับหญิงต่างด้าวในเรื่องสิทธิขอแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ