

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๔๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๖

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

กรณีสืบเนื่องจากนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานคณะกรรมการสาขากฎหมายสังคม และการเมือง มีหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้อง ความว่า เนื่องด้วยคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้น ตามสิ่งที่ส่งมาด้วยเพื่อให้มีหน้าที่ในการปรับปรุงกฎหมายในสภาต่างๆ ทั้งทางด้านการบริหารราชการ แผ่นดิน เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองขึ้นเพื่อทำการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในสาขา สังคมและการเมือง รวมทั้งเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค อันเกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าว คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองได้พิจารณาพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทย คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ ดังกล่าว น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะไม่ได้ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าว ที่สมรสกับหญิงไทยจะสามารถใช้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของ บุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับชายไทยที่สมรสกับ หญิงต่างด้าว ดังนั้น คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองจึงเห็นควรนำเสนอต่อผู้ร้อง เพื่อพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของมาตรา ๕ ดังกล่าวก่อนที่จะ นำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ หากผล การตรวจสอบเห็นชอบกับที่คณะอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองเสนอ ก็ขอให้นำเสนอ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศจะกระทำมิได้ แต่การที่พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ บัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทยว่าสามารถขอแปลงสัญชาติไทยได้โดยมิได้บัญญัติให้สิทธิของชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยในการขอแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยไว้จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ ผู้ร้องจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงศาลรัฐธรรมนูญว่ากรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

“มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

“มาตรา ๕ หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าว และได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้สัญชาติไทยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่งได้ ต้องเป็นกรณีที่สืบเนื่องจากมาตรา ๑๕๗ (๑) คือต้องเริ่มต้นจากมีการยื่นคำร้องเรียนตามกรณีใน (ก) (ข) และ (ค) ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก่อน และจากคำร้องเรียนดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ กล่าวโดยสรุปคือ จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีพื้นฐานมาจากคำร้องเรียน มิฉะนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไม่

โดยสภาพของ “คำร้องเรียน” ตามนัยดังกล่าว เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนถูกระทบถึงสิทธิหรือหน้าที่จากการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติของข้าราชการ ฯลฯ ตามที่ระบุในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) (ก) (ข) อันนำไปสู่ปัญหาว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในกรณีนั้นๆ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมเข้ามา คดีนี้ไม่ปรากฏว่ามี “คำร้องเรียน” ในลักษณะดังกล่าวจากผู้ใดแต่อย่างใด การที่นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ในฐานะประธานอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองของรัฐบาล เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคดีนี้มีลักษณะเป็นการหารือข้อกฎหมาย เพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงกฎหมายในสาขาสังคมและการเมืองหาใช่เป็นการร้องเรียนตามความหมายที่ระบุในรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่ช่องทางที่จะหารือในลักษณะดังกล่าวได้ จึงไม่มีเหตุที่จะพึงได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงให้ยกคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสีย

นายจิระ บุญพจนสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ