

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางผดิดา ภัคเกษม และคณะว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรีไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย

๒. พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครอง และพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

ผู้ร้องได้พิจารณาประเด็นที่ร้องเรียนแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีนั้น เป็นการทำให้หญิงมีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้วโดยถูกต้อง บทบัญญัติดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น และทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภริยาไว้แต่ประการใด โดยสรุป ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นจากกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ตามที่ได้รับแจ้งจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยกระทรวงมหาดไทย ได้สรุปข้อดีและข้อเสีย กรณี “หญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิม หรือชื่อสกุลของกลุ่มสมรสก็ได้” ดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยึดถือของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา ทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน
๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล
๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐานระเบียบประเพณีที่ดีงามแก่สังคมส่วนรวม สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง ประเด็นชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันน่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคม และการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ร้องเรียน จึงเป็นการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยหรือตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามหลักการองค์กรที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จะต้องตีความรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้การเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๘๐ “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิง และชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้”

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑๒ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ ที่บัญญัติให้ชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน และมีให้เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ รวมทั้งต้องส่งเสริม ความเสมอภาคของหญิงและชาย ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักที่มีความสำคัญ อย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน พิจารณาหลักความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิงแล้ว จะเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชาย และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้หญิง ย่อมไม่มีความแตกต่างอันเป็นสาระ สำคัญที่จะเป็นเหตุให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ ซึ่งอาจต่างไปจากความแตกต่างในทางกายภาพในการ ปฏิบัติหน้าที่ระหว่างชายและหญิง เช่น การกำหนดให้เฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่อาจเป็นทหารในหน่วยรบได้ เพราะทหารต้องการความแข็งแกร่งที่ต้องอยู่ในสนามรบ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ ส่งเสริมหลักเสมอภาคระหว่างชายและหญิงจำเป็นต้องใช้หลักความเสมอภาคอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิด ความเท่าเทียมและสร้างพื้นฐานของค่านิยมให้เกิดขึ้นกับครอบครัว ซึ่งเป็นองค์ระดับล่างสุดของ สังคมให้ชายและหญิงที่ตัดสินใจสมรสกันมีจิตสำนึกของสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งเป็น รากฐานของประชาธิปไตยตั้งแต่เริ่มต้นก่อนรับผิดชอบในเรื่องอื่นๆ ต่อไป

ในส่วน of พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า หญิงมีสามีให้ใช้ ชื่อสกุลของสามีนั้น เมื่อตรวจสอบความเป็นมาตั้งแต่ต้นปรากฏว่า การใช้ชื่อสกุลมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งมีได้บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ คือ “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔

มีบทบัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเหมือนกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ด้วยเหตุนี้ ในด้านวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทยจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีตามพระราชบัญญัติชื่อนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่ไม่บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี

ดังนั้น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี จึงเป็นบทบัญญัติที่อาศัยความเป็นหญิงหรือชายเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ฝ่ายหญิง และไม่มีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเท่านั้นเป็นชื่อสกุลหลังการจดทะเบียนสมรสซึ่งหากยึดหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงแล้ว กรณีเช่นนี้ควรบัญญัติว่า ชายและหญิงเมื่อสมรสกันจะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือใช้ชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ จึงจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ