

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้รับเรื่องร้องเรียนจาก นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงจึงเป็นการขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๒. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่ได้ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทย ในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ เช่นเดียวกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทย ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าว ที่ไม่เสมอภาคกับชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ผู้ร้องได้พิจารณา มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เห็นว่า บทบัญญัติ ดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยในการได้สัญชาติไทย โดยการแปลงสัญชาติ เช่นเดียวกับกรณีหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทยกับชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยประสงค์ จะแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยก็ต้องขอแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยโดยอาศัยมาตรา ๑๐ แห่ง พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งชายต่างด้าวนั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ การแปลงสัญชาติของชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยจึงต้องมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้นกว่า การแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายสัญชาติไทย นอกจากนั้น ผู้ร้องได้พิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับ

ความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศจะกระทำมิได้ กรณีของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงถือเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายระหว่างชายและหญิงในการที่จะก่อตั้งครอบครัวและอยู่กันเป็นครอบครัว โดยเฉพาะในกรณีของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวและเป็นการทำให้ชายและหญิงไม่ได้สิทธิเท่าเทียมกันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งได้เชิญผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติให้ข้อมูลแก่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รายละเอียดปรากฏในคำวินิจฉัยกลางแล้ว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้น คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่ พิจารณาเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย...” เมื่อผู้ร้องได้รับเรื่องร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะมีการเลือกปฏิบัติและให้สิทธิไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายสัญชาติไทยกับชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทย โดยเฉพาะการแปลงเป็นสัญชาติไทย ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยมีเงื่อนไขการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดมากกว่าหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย จึงเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันของชายและหญิงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

มาตรา ๕ “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๐ “คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้ อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

(๑) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทย และกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ

(๒) มีความประพฤติดี

(๓) มีอาชีพเป็นหลักฐาน

(๔) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติเป็นไทย เป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

(๕) มีความรู้ภาษาไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๑๑ “บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ (๔) และ (๕) มิให้นำมาใช้บังคับถ้าผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทย

(๑) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

(๒) เป็นบุตรหรือภริยาของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย

(๓) เป็นผู้ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน”

มาตรา ๑๒ “ผู้ใดประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามวรรคหนึ่ง มีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทย และบุตรนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุตรพร้อมกับตนได้ โดยบุตรนั้น ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๑) (๓) (๔) และ (๕)

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี

เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุญาต ให้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยปฏิญาณตนว่า จะมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อประเทศไทย

ผู้แปลงสัญชาติเป็นไทยชอบที่จะขอหนังสือสำคัญการแปลงสัญชาติไทยได้”

พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ยึดหลักความเสมอภาคซึ่งมีทั้งความเสมอภาคทั่วไปตามวรรคหนึ่งคือ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง นี้ น่าจะหมายถึงการคุ้มครองบุคคลที่เป็นคนไทยเท่าเทียมกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันถือหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งหมายถึงชายและหญิงที่เป็นชนชาวไทยย่อมมีสิทธิและเสรีภาพและได้รับการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ กรณีหญิงต่างด้าวที่ได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ แตกต่างไปจากชายต่างด้าว จึงมิใช่สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีสิทธิเท่าเทียมกัน ส่วนเหตุผลที่อ้างว่า การไม่ให้สิทธิชายต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยเหมือนหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างชายและหญิงในการก่อตั้งครอบครัวโดยชายหญิงที่สมรสกันควรมีสัญชาติเดียวกันเพื่อส่งเสริมให้ครอบครัวมีความมั่นคงนั้น เห็นว่าเหตุผลดังกล่าวเป็นเรื่องที่แต่ละประเทศจะถือปฏิบัติโดยคำนึงถึงปัญหาทางสังคมหรือปัญหาด้านความมั่นคง ในกรณีของประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากสภาพแวดล้อมและปัจจัยอื่นๆ เกี่ยวกับการได้สัญชาติไทยของชายต่างด้าวกับหญิงต่างด้าว และมีการตรากฎหมายเพื่อให้มีผลต่างกัน กรณีหญิงต่างด้าวและชายต่างด้าวสมรสกับคนไทยจึงเป็นกรณีที่รัฐไทยให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงของประเทศตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นสำคัญ

สำหรับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ที่ระบุเฉพาะหญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น บทบัญญัตินี้มิได้ให้สิทธิชายต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะแปลงเป็นสัญชาติไทยต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ซึ่งมีเงื่อนไขมากกว่ากรณีหญิงต่างด้าวที่สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยและประสงค์จะได้สัญชาติไทย เห็นว่ากรณีเช่นนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

วรรคสี่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งมีได้ตัดสิทธิของชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงสัญชาติไทยจะขอแปลงสัญชาติเป็นไทย และเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้ยุ่งยากและก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลแต่ประการใด จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ นอกจากนั้น หลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับกันว่า การตรากฎหมายสัญชาติภายในดินแดนของแต่ละประเทศ เป็นเขตอำนาจภายในของรัฐโดยแท้ โดยหลักนี้รัฐจึงมีเสรีภาพในการกำหนดการได้สัญชาติไทยโดยการสมรส หรือการเสียสัญชาติไทย โดยผลของกฎหมายตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ หากวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ย่อมใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผลที่เกิดขึ้นคือ หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทย ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีคนต่างด้าวขอแปลงสัญชาติเป็นไทย กลายเป็นผลเสียกับหญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทยและประสงค์จะได้สัญชาติไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ