

## คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

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

## สรุปข้อเท็จจริง

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานอนุกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมือง ได้มีหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่าง ชายหรือหญิง จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐

๒. กล่าวคือ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติเฉพาะของหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทยว่า ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยก็สามารถยื่น คำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ แต่กลับไม่ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทย ในการที่จะได้สัญชาติไทยโดยการแปลงชาติได้ ก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัว ของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับหญิงต่างด้าวที่สมรสกับชายไทย ซึ่งน่าจะเป็นการขัด หรือแย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

กรณีตามคำร้อง เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เห็นว่าต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติรับเรื่องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยแจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ทราบ ส่งสำเนาคำร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ถูกร้องทราบ เพื่อยื่นคำชี้แจงตามกำหนด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๒๐๔.๓/๕๒๖๔ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ชี้แจงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยถือปฏิบัติในเรื่องสัญญาชาติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของชาติ พระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ บัญญัติก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้ อีกทั้งพระราชบัญญัติสัญญาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่ได้ตัดสิทธิชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยขอแปลงสัญชาติเป็นไทยแต่อย่างใด โดยยังให้สิทธิการแปลงสัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ซึ่งมีเงื่อนไขไม่ยุ่งยากซับซ้อนจนเกินไป และไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าว เมื่อเทียบกับสิทธิที่บุคคลต่างด้าวจะพึงได้รับจากการได้สัญชาติไทย

ศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ทราบถึงการชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาประสงค์ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มก็ดำเนินการได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีได้มีคำชี้แจงเพิ่มแต่ประการใด

### ข้อวินิจฉัย

๑. หลักเกณฑ์ในกฎหมายระหว่างประเทศ (แผนกคดีบุคคล) ให้อำนาจรัฐเป็นผู้กำหนดสัญชาติ การได้หรือเสียสัญชาติ เป็นเรื่องของการให้อำนาจของรัฐ อันเป็นเรื่องของแต่ละรัฐที่จะพิจารณาวินิจฉัย ภายใต้กฎหมายตนว่า กฎหมายว่าด้วยสัญชาตินี้เป็นอำนาจภายในของรัฐที่จะกำหนดกฎเกณฑ์อย่างไรก็ได้

ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนด หรือตัดสินว่าบุคคลใดมีสัญชาติของตน รัฐอื่นจะเข้าไปเกี่ยวข้องมิได้ เมื่อรัฐมีอำนาจอธิปไตย รัฐจึงสามารถออกกฎหมายใดๆ ก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ

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

๒. การกำหนดสัญชาติค้ำึงถึงหลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดน ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยหลักเกณฑ์ทั้งสองนี้ประเทศไทย พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ยึดถือแนวทางพิจารณาตามหลักดินแดน และหลักสืบสายโลหิตด้วยกันทั้งสองหลักเท่าเทียมกัน แต่พบว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับสายโลหิตทางบิดามากกว่ามารดา หรือหากบุตรที่มีบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นคนสัญชาติไทยแล้ว ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย จะได้สัญชาติไทย ส่วนบุตรที่มีมารดาเป็นคนสัญชาติไทยจะได้สายโลหิตทางมารดา ในกรณีที่มีบุตรเกิดนอกราชอาณาจักรไทยโดยไม่ปรากฏบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีสัญชาติ อาจเกิดกรณีคนไร้สัญชาติได้

๓. หลักเกณฑ์การได้สัญชาติที่สากลยอมรับ ได้แก่

- บุคคลในครอบครัวเดียวกันควรมีสัญชาติเดียวกัน
- บุคคลควรมีสัญชาติเดียว

จากหลักเกณฑ์ที่ว่าบุคคลในครอบครัวเดียวกันควรมีสัญชาติเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศต่าง ๆ จึงมีบทบัญญัติยอมให้หญิงต่างด้าวที่สมรสกับคนในสัญชาติของตนได้สัญชาติของสามีด้วย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่าบุคคลในครอบครัวเดียวกันควรมีสัญชาติเดียวกัน เพื่อความกลมเกลียวกันในครอบครัว และเพื่อที่จะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเดียวกัน บางประเทศบัญญัติให้หญิงได้สัญชาติของสามีโดยทันทีเมื่อได้สมรสโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว บางประเทศก็กำหนดให้ขึ้นอยู่กับเจตนาของหญิงว่าประสงค์จะถือสัญชาติตามสามีหรือไม่

จากหลักเกณฑ์ที่ว่าบุคคลควรมีสัญชาติเดียว

ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน “การกำหนดหลักเกณฑ์การให้สัญชาติของบุคคล เป็นเรื่องซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของสังคมภายในรัฐ คือ กระทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง ซึ่งควบคุมการกระทำของรัฐก็ได้กำหนดว่า เอกชนควรมีสัญชาติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป” มาตรา ๑๕ ของปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

“Article 15

1. Everyone has the right to nationally (ทุกคนมีสิทธิในการถือสัญชาติหนึ่ง)

2. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality (บุคคลใดๆ จะถูกถอนสัญชาติของตนโดยพลการ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติไม่ได้)”

นอกจากนี้แล้ว สามารถนำเอาหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปรับใช้กับเรื่องสัญชาติได้ โดยบุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงควรมีความเท่าเทียมกันในการที่จะให้บุตรของตนได้รับสัญชาติเดียวกับตน ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเท่าเทียมได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑ ของปฏิญญาสากลฯ ว่า

๑. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ กับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๗ มาศึกษาเปรียบเทียบแล้ว จะพบว่าพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ นั้น ใช้หลักเกณฑ์การกำหนดการได้สัญชาติไทย โดยหลักสืบสายโลหิต และหลักดินแดน มีความสอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดในปฏิญญาสากลฯ ในส่วนที่ว่าบุคคลควรมีสัญชาติเดียว

๒. พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องที่รัฐจะใช้ดุลพินิจในการที่จะให้สิทธิคนต่างด้าวที่จะขอถือสัญชาติไทยอย่างไร โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้ตัดสิทธิชายที่เป็นคนต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทย โดยได้เปิดช่องให้แปลงสัญชาติไทยได้ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ และมีเงื่อนไขไม่ยุ่งยากซับซ้อนแต่อย่างใด

กฎหมายระหว่างประเทศให้อำนาจอรัฐเป็นผู้กำหนดสัญชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ให้สัญชาติของบุคคลเป็นเรื่องซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของสังคมภายในรัฐ คือกระทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

คำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น มิใช่เป็นเรื่องที่ชาวต่างด้าวจะขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่คนไทยเรียกร้องสิทธิให้ชาวต่างด้าวโดยผ่านทางรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

มาตรา ๕ กับมาตรา ๑๐ ไม่ได้ให้สิทธิแก่เพศใดเพิ่มเติม เพราะมีสิทธิขอแปลงสัญชาติได้ทั้งชายหญิง เพียงแต่กำหนดรายละเอียดในเรื่องวิธีการ เงื่อนไข รายได้ การประกอบอาชีพ การมีภูมิลำเนา การมีทรัพย์สิน ฯลฯ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐ ภาระความรับผิดชอบต่อประชาชนของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งทางเชื้อชาติ การแก่งแย่งอาชีพ การได้สิทธิต่างๆ ในฐานะเป็นบุคคลสัญชาติไทย การมีสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ และสามารถมี

กรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แต่ขณะเดียวกันการรับใช้ชาติในการเป็นทหารเพื่อป้องกันประเทศ บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร เพราะส่วนใหญ่อายุจะเกินกำหนด กลับกลายเป็นว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีสิทธิเสรีภาพเหนือคนไทย เท่ากับชูปมือเปิดในการเข้ามาได้สิทธิเท่าเทียมกับคนไทยและร่วมเป็นเจ้าของประเทศ ประกอบกับชาติที่มุ่งแปลงชาติเป็นไทย มักเป็นชาติซึ่งมีฐานะ และการประกอบอาชีพในประเทศเดิมของตนยากลำบาก จึงมุ่งเพื่อหางานทำในไทยมากกว่าจะสมรสเพื่อตั้งครอบครัว โดยเฉพาะจะเป็นเพศชายจะมีจำนวนมากกว่าเพศหญิง ประกอบกับผู้ที่พิจารณาให้สัญชาติหรือไม่ก็ต้องอยู่ที่ความเห็นอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นโยบายของรัฐเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติแต่ไม่ขัดกับปฏิญญาระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ก็ให้ความเป็นธรรมทั้งชายหญิงซึ่งกำหนดเงื่อนไขโดยคำนึงตามลักษณะความสามารถ เสรีภาพของเพศอย่างเป็นธรรมแล้วสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และปฏิญญาสากลแห่งสหประชาชาติทุกประการ

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ