

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๖

วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง ได้ความดังนี้

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ได้รับหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ จากนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานคณะกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมือง ขอให้พิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากนายกรัฐมนตรี้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีหน้าที่ในการปรับปรุงกฎหมาย และคณะกรรมการดังกล่าวได้แต่งตั้งคณะกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมือง เพื่อทำการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในสาขาสังคมและการเมือง รวมทั้งเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคอันเกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมืองได้พิจารณาทบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการแปลงสัญชาติของหญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทยแต่มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การแปลงสัญชาติของชายต่างด้าวซึ่งสมรสกับหญิงไทย คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ ดังกล่าว น่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ไม่ได้ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยจะสามารถได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ อันก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้ง

ครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าว จึงได้ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องได้พิจารณา พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ มาตรา ๕ แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะการที่ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ บัญญัติให้สิทธิแก่หญิงต่างด้าวซึ่งสมรสกับชายไทย โดยสามารถแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยได้ โดยสามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแปลงสัญชาติซึ่งกระทำได้ง่ายเนื่องจากการอนุญาตหรือไม่นั้นให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ไม่ได้ให้สิทธิแก่ชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยจะสามารถได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้ด้วยวิธีการอย่างเดียวกัน แต่ถ้าชายต่างด้าวที่สมรสกับหญิงไทยจะแปลงสัญชาติเป็นสัญชาติไทยจะต้องดำเนินการโดยอาศัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติฯ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่เข้มงวดมากกว่า และย่อมก่อให้เกิดปัญหาในสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าวที่ไม่เสมอภาคกับชายไทยที่สมรสกับหญิงต่างด้าว อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศจะกระทำมิได้

ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และจึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๕

๓. ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ พร้อมทั้งแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เพื่อยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับหรือถือว่าได้รับหนังสือ

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้มีหนังสือที่ มท ๐๒๐๔.๓/๕๒๖๔ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ ดังนี้

๔.๑ การถือปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องสัญชาติเป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงของชาติ

๔.๒ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้บัญญัติก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้

๔.๓ พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ไม่ได้ตัดสิทธิของชายต่างด้าวที่ทำการสมรสกับหญิงไทยในการขอแปลงสัญชาติแต่อย่างใด โดยยังให้สิทธิขอแปลงสัญชาติได้ ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ ซึ่งไม่ได้ยุ่งยากหรือซับซ้อนจนเกินไป และไม่น่าจะก่อปัญหาในเรื่องสถานะของบุคคลและการก่อตั้งครอบครัวของหญิงไทยที่สมรสกับชายต่างด้าว

๕. ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหนังสือถึงกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ให้ส่งข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการให้สัญชาติและการขอแปลงสัญชาติของประเทศต่าง ๆ ซึ่งต่อมาหน่วยงานเหล่านั้นได้ส่งผู้แทนเข้าชี้แจงต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเกี่ยวกับการได้สัญชาติและการขอแปลงสัญชาติ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และความมั่นคงแห่งชาติของบุคคลต่างด้าวด้วย

นอกจากนั้นได้มีการขอความเห็นจากนักวิชาการ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธพิทย์ กาญจนจิตรรา สายสุนทร ในเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายสัญชาติ

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติสัญชาติฯ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าวและได้สมรสกับผู้มีสัญชาติไทย ถ้าประสงค์จะได้สัญชาติไทยให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ได้สัญชาติไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “คนต่างด้าวซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนดังต่อไปนี้ อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้

- (๑) บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายไทย และกฎหมายที่บุคคลนั้นมีสัญชาติ
- (๒) มีความประพฤติดี
- (๓) มีอาชีพเป็นหลักฐาน

(๔) มีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ยื่นคำขอแปลงสัญชาติไทยเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

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

(๑) ได้กระทำความดีความชอบเป็นพิเศษต่อประเทศไทย หรือได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ทางราชการซึ่งรัฐมนตรีเห็นสมควร

(๒) เป็นบุตร หรือภริยาของผู้ซึ่งได้แปลงสัญชาติเป็นไทย หรือของผู้ได้กลับคืนสัญชาติไทย

(๓) เป็นผู้ที่ได้เคยมีสัญชาติไทยมาก่อน”

มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทย ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ประสงค์จะขอแปลงสัญชาติเป็นไทยตามวรรคหนึ่งมีบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายไทย และบุตรนั้นมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย อาจขอแปลงสัญชาติเป็นไทยให้แก่บุตรพร้อมกับตนได้ โดยบุตรนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๐ (๑) (๓) (๔) และ (๕)

การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้แปลงสัญชาติเป็นไทย ให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นสมควรอนุญาตให้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ผู้ขอแปลงสัญชาติเป็นไทยปฏิบัติตามที่จะมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อประเทศไทย ผู้แปลงสัญชาติเป็นไทยชอบที่จะขอหนังสือสำคัญการแปลงสัญชาติเป็นไทยได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการวินิจฉัยบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งไม่ถูกต้องเพราะบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา ๑๕๗ เนื่องจากระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเกิดขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น หากไม่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่มีอำนาจเสนอคำร้องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ และหากมีการดำเนินการดังกล่าวโดยไม่มีคำร้องเรียน ศาลก็ไม่มีอำนาจไม่รับพิจารณาวินิจฉัยได้ และในกรณีนี้เป็นเรื่องที่นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา ประธานคณะกรรมการสาขากฎหมายสังคมและการเมือง ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการขอให้มีการปรึกษาหารือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะมีเหตุผลประการหนึ่งในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายได้ จึงไม่มีลักษณะเป็นการทำคำร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ