

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องกล่าวว่า นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน” จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาและใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรส เป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้ผู้หญิงที่มีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสตามกฎหมาย โดยถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกัน

ในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง โดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ยังบัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามีทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดโดยให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายมีภรรยาที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิแต่อย่างใด เป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย

ผู้ร้อง เห็นว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและส่งสำเนาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงกระทรวงมหาดไทยชี้แจง เป็นหนังสือว่า หากหญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกปฏิบัติใช้ชื่อสกุลเดิม มีข้อดีและข้อเสีย

ข้อดี มีดังนี้

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลตนเองได้

๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าวหรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยึดถือของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้

๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย มีดังนี้

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือมารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกันเพราะคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของบิดา แต่อีกคนหนึ่งใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน

๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล

๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดงามแก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตร ซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด หรือบุตรแต่ละคนอาจจะใช้ชื่อสกุลต่างกัน สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว ถ้าต่างฝ่ายต้องการให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน ปัญหาความแตกแยกย่อมเกิดขึ้นในที่สุด นอกจากนี้ อาจเกิดผลกระทบทางสังคมหรือการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

นอกจากข้อดีและข้อเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่าตามพระราชบัญญัติชื่อสกุล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง สำหรับในประเด็นที่ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน น่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคมและการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี”

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ปี ๑๙๗๙ ข้อ ๑๖ บัญญัติว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการทั้งปวงในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี และรัฐภาคีจะประกันถึงสิทธิต่างๆ ๘ ประการ ดังนี้ (ข) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภรรยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลและการประกอบอาชีพ...”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

การใช้ชื่อสกุลของกลุ่มสมรสเป็นสิทธิส่วนบุคคล รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คนไทยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน การที่หญิงต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเสมอไปเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิ สิทธิในความเป็นบุคคลของหญิงมีอยู่เท่าเทียมกับชาย รวมถึงสิทธิในการใช้ชื่อสกุลด้วย ความหมายของคำว่า “ให้ใช้” ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ พิจารณาตามลายลักษณ์อักษรแล้ว บทบัญญัติมาตรานี้มีลักษณะเป็นการบังคับว่า หญิงในสถานภาพใด ใช้ชื่อสกุลอย่างไร ไม่ได้เป็นการรับรองสิทธินั้นๆ ว่าจะมีสิทธิใช้ชื่อสกุลอย่างไร เมื่อพิจารณาความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีแล้วปรากฏว่า มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติชื่อนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลของภรรยาไว้ชัดเจน แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้ใช้พระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นแทน โดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติเพียงว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” หลักเกณฑ์ในกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปจากหลักเดิมอย่างเห็นได้ชัดว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิจะเลือกใช้ชื่อสกุล เช่นอย่างกฎหมายเก่าอีกและขณะนี้บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็เป็นเช่นเดียวกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔ จึงอาจกล่าวได้ว่า ตามกฎหมายปัจจุบันหญิงมีสามีจะต้องใช้ชื่อสกุลสามีเสมอ จะใช้ชื่อสกุลเดิมก่อนสมรสโดยทันทีหรือจะขอตั้งชื่อสกุลใหม่แทนชื่อสกุลเดิมก่อนสมรสให้แตกต่างไปจากชื่อสกุลที่สามีใช้อยู่มิได้ เพราะจะขัดกับบทกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้เป็นการให้สิทธิหญิงมีสามีที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุล

ของสามีก็ได้ จึงเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของหญิงมีสามี ซึ่งการใช้ชื่อสกุลของหญิงเป็นเรื่องของสิทธิ เป็นสิทธิส่วนตัวในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งเช่นเดียวกับชาย อันมีมาแต่กำเนิด ชายและหญิงต่างมีอยู่เท่าเทียมกัน บุคคลย่อมเสมอกันต่อหน้ากฎหมาย การใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิแห่งความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่การจดทะเบียน การขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล และการขอรวมชื่อสกุลตามกฎหมายเดิมนั้นยังไม่เป็นความสะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วและเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น ไม่มีความชัดเจนหรือเหตุผลเพียงพอที่จะจำกัดสิทธิของหญิงมีสามีที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตน สำหรับเหตุผลที่อ้างว่า เพื่อให้ทราบเทือกเถาเหล่ากอ ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ทำให้เกิดความอบอุ่นแน่นแฟ้น สอดคล้องกับจารีตประเพณี เมื่อเป็นครอบครัวเดียวกัน ย่อมต้องใช้ชื่อสกุลเหมือนกันนั้นก็เพียงพอที่จะอ้างเป็นข้อยกเว้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรคส. ที่บัญญัติว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

เกี่ยวกับสิทธิของหญิงในเรื่องนี้ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ปี ๑๙๗๙ ตามอนุสัญญาระบุว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการทั้งปวงในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี และรัฐภาคีจะประกันถึงสิทธิต่างๆ ๘ ประการ ดังนี้.....(ข) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภรรยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลและการประกอบอาชีพ...” ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๑๙๘๕ เมื่อรวมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีขององค์การสหประชาชาติ ประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ก็จะต้องวางมาตรการทั้งปวงในการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี รัฐภาคีจะประกันถึงสิทธิต่างๆ ๘ ประการ ดังนี้..... (ข) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภรรยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลและการประกอบอาชีพ แต่ประเทศไทยก็ได้ตั้งข้อสงวนสิทธิไว้ ๔ ข้อ ซึ่งรวมถึงการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และเรื่องของการที่สตรีมีสิทธิที่จะเลือกใช้ชื่อสกุล แต่จนถึงปัจจุบันก็มีได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ปี ๑๙๗๙ การบังคับให้หญิงต้องใช้ชื่อสกุลชายภายหลังจากการสมรส จึงขัดกับหลักความเสมอภาค ตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีขององค์การสหประชาชาติ ปี ๑๙๗๙ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติที่ชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ