

บันทึก

เรื่อง การเนรเทศจีนที่ได้แปลงชาติเป็นไทย

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๓๐๐๐/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ส่งปัญหาเรื่องการเนรเทศจีนบางคนที่ได้แปลงชาติมาเป็นคนไทยมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

ข้อเท็จจริงตามทางสืบสวนของตำรวจมีว่าจีนทั้ง ๙ คนนี้ ซึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ มีพฤติการณ์เป็นอั้งยี่ และทำการเก็บภาษีเถื่อนโดยวิธีบังคับคณะกรรมการพิจารณาการเนรเทศประจำกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของบุคคลดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อความสุภาพและความเจริญของสาธารณชนจัดเป็นบุคคลต่างด้าวอันไม่พึงปรารถนาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศร.ศ. ๑๓๑ ควรเนรเทศเสีย นายกรัฐมนตรีในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นพ้องด้วย แต่ในจำนวนผู้ต้องหาทั้ง ๙ คนนี้ มีผู้มีสัญชาติเป็นจีนโดยกำเนิดและได้แปลงชาติเป็นไทยแล้ว ๓ คน จึงเกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้นเพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญชาติไทยและการเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร (มาตรา ๔ และ ๔๑) ได้นำเสนอปัญหานี้ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๒ คณะรัฐมนตรีลงมติให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อขอพระราชทานเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญการแปลงชาติของบุคคลทั้งสามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ (บุคคลอันไม่พึงปรารถนา) พ.ศ. ๒๕๕๕ (ร.ศ. ๑๓๑)

อย่างไรก็ดีพระเจ้าบรมวงศ์เธอ ผู้ทำหน้าที่สำเร็จราชการแทนพระองค์ทรงสงสัยที่จะให้ใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว และทรงให้ขอความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อนี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่ากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ไม่เพียงพอและไม่สมบูรณ์ และดังนั้นการตีความในเรื่องนี้จะต้องกระทำอย่างสุขุมที่สุด ถ้าจะให้มีความหมายอันเพียงพอก็ควรจะต้องมีบทบัญญัติอันชัดแจ้งถึง ๒ ประการ กล่าวคือประการแรกจะต้องบัญญัติว่า การที่ให้อนุญาตคนต่างด้าวแปลงชาตินั้นอาจจะถูกเลิกถอนได้เมื่อต้องด้วยเงื่อนไขอย่างนั้นเงื่อนไขอย่างนี้ ซึ่งกระทำให้คนต่างด้าวนี้เป็นผู้ที่ไม่สมควรที่จะดำรงไว้ซึ่งสัญชาติไทย (ข้อความดังกล่าวนี้ ควรจะปรากฏในพระราชบัญญัติแปลงชาติหรือพระราชบัญญัติสัญชาติ) ประการที่สอง การเนรเทศจะนำมาใช้บังคับต่อคนต่างด้าวหรือบุคคลซึ่งเป็นคนไทยโดยการแปลงชาติ ผู้ซึ่งการ

แปลงชาตินั้นได้ถูกเพิกถอนเสียโดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติข้างต้น (ข้อนี้ควรปรากฏในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศบุคคลต่างด้าวอันไม่พึงปรารถนา)

แต่บทบัญญัติอันขัดแย้งดังกล่าวนั้นหาไม่ปรากฏ และคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ระลึกว่าบทบัญญัติที่ยังคงใช้อยู่อันเกี่ยวกับปัญหานี้ มีดังต่อไปนี้

มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ”

มาตรา ๔๑ วรรค ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรจะกระทำมิได้”

มาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้ได้บัญญัติว่าเป็นคนไทยคือ (๕) คนต่างประเทศผู้ได้แปลงชาติมาถือเอาสัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติ”

มาตรา ๑๑ ของพระราชบัญญัติแปลงชาติ พ.ศ. ๒๔๕๔ บัญญัติว่า “ตั้งแต่วันที่ได้อิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ผู้ที่ได้แปลงชาตินั้นย่อมมีอำนาจอันชอบธรรมกรรมสิทธิ์ทั้งหลาย และต้องอยู่ในกิจทั้งหลายอันจำจะต้องกระทำตามอย่างคนที่มีสังกัดอยู่ในบังคับฝ่ายสยาม”

มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ พ.ศ. ๒๔๕๕ (ร.ศ. ๑๓๑) บัญญัติว่า “ถ้าผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งได้มีคำสั่งให้เนรเทศนั้น เป็นคนที่ได้แปลงชาติในกรุงสยามแล้ว คำสั่งเนรเทศนั้นจะต้องมีข้อความกล่าวไว้ว่าได้เลิกถอนคืนหนังสือสำคัญสำหรับการแปลงชาติของผู้นั้นด้วย แต่การเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญเช่นกล่าวมานี้ จะต้องเป็นไปตามความที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงเป็นตามคำสั่งนั้น หรือไม่ให้เป็นคนแปลงชาติ ซึ่งเสนาบตีว่าการต่างประเทศจะได้รับพระบรมราชโองการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ในส่วนที่ว่าด้วยสัญชาติไทยได้บัญญัติถึงวิธีการที่จะได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทยว่าให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนี้ออกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ แต่เมื่อได้ตรวจดูกฎหมายฉบับนี้แล้ว มาตรา ๓ เป็นแต่เพียงระบุวิธีการต่าง ๆ เพื่อจะได้มาซึ่งสัญชาติไทยในการระบุวิธีการนั้นก็กล่าวถึงการแปลงชาติของคนต่างด้าว แต่ไม่มีบทบัญญัติอื่นที่กล่าวถึงเรื่องการแปลงชาติ เพราะการแปลงชาติเป็นเรื่องของกฎหมายพิเศษและสมบูรณ์ที่ออกในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ ส่วนที่ว่าด้วยการเสียไปซึ่งสัญชาติไทยนั้น พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๕๖ บัญญัติไว้สั้นมาก พระราชบัญญัตินั้นบัญญัติไว้แต่เพียงว่า คนไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลเมื่อประสงค์จะไปแปลงชาติในอีกประเทศหนึ่ง (เสียไปซึ่งสัญชาติ)

ในพระราชบัญญัติสัญชาติฯ มิได้บัญญัติถึงเงื่อนไขพิเศษใด ๆ ซึ่งคนไทยโดยการแปลงชาติ จะเสียไปซึ่งสัญชาติไทยที่ได้มานั้น เราจะต้องดูพระราชบัญญัติแปลงชาติ พ.ศ. ๒๔๕๔ เพื่อจะได้รู้ว่าได้มีบัญญัติไว้ในกรณีเช่นนี้หรือไม่ (กล่าวคือกรณีที่คนต่างด้าวได้แปลงชาติเป็นคนไทยแล้วอาจเสียไปซึ่งสัญชาติไทยได้) นี่ก็เป็นอีกประการหนึ่งซึ่งการตรวจพิจารณาแสดงให้เห็นว่าไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับกรณีนั้นในเงื่อนไขเหล่านี้จำเป็นต้องตีความตัวบทกฎหมายที่มีอยู่

อย่างระมัดระวังเพื่อจะได้วินิจฉัยว่าตัวบทกฎหมาย อนุญาตให้เลิกถอนการแปลงชาติและให้
เนรเทศบุคคลซึ่งได้ถูกเลิกถอนการแปลงชาตินั้นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้รำลึกว่ามีหลักเกณฑ์กฎหมายระหว่างประเทศซึ่ง
ปราศจากข้อโต้เถียง และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ กล่าวคือ
ประเทศหนึ่งประเทศใดจะเนรเทศบุคคลในสัญชาติของตนไม่ได้ (หมายความว่ารวมทั้งบุคคลใน
สัญชาติโดยกำเนิดหรือโดยการแปลงชาติ เพราะบุคคลที่แปลงชาติมาแล้วย่อมมีสิทธิเช่นเดียวกัน
กับคนไทยอย่างแท้จริงดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ของกฎหมายแปลงชาติ พ.ศ. ๒๔๕๔ ซึ่งได้
กล่าวมาแล้วข้างต้น) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ยืนยันกฎเกณฑ์ข้อสำคัญนี้ไว้ในมาตรา
๔๑ วรรค ๓ (ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้น)

ผลสุดท้ายซึ่งทุกคนยอมรับก็คือว่า เพื่อที่จะเนรเทศบุคคลใดซึ่งได้แปลงชาติเป็น
คนไทยแล้วนั้น บุคคลนั้นจะต้องสูญเสียไปซึ่งสัญชาติไทยเสียก่อนตามบทบัญญัติของกฎหมายที่
ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นตามบทมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ (บุคคลที่ไม่พึง
ปรารถนา) พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ยอมรับหลักเกณฑ์อันนี้โดยระบุว่าการเนรเทศบุคคลต่างด้าวที่แปลง
ชาติเป็นไทยนั้นต้องเลิกถอนคืนสัญชาติไทยเสียก่อน

หากความข้อนี้เป็นที่ยอมรับกันแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่
ประการแรกจะต้องพิจารณาข้อนี้ในกฎหมายไทยขณะนี้ว่ามีบทบัญญัติให้เลิกถอนคืนสัญชาติไทย
ซึ่งได้ให้แก่คนต่างด้าวหรือไม่ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับศีลธรรมอันดีของประชาชน)

จริงอยู่ในพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. ๒๔๕๖ และในพระราชบัญญัติแปลงชาติ
พ.ศ. ๒๔๕๔ ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ซึ่งสมควรจะได้บัญญัติไว้ แต่จะกล่าวว่าในกฎหมายไทยไม่มี
บทบัญญัติในเรื่องนี้เสียทีเดียวก็ยังไม่ได้ เพราะตามมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการ
เนรเทศ (บุคคลที่ไม่พึงปรารถนา) พ.ศ. ๒๔๕๕ ก็บัญญัติให้เนรเทศได้ในเมื่อได้ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ ให้เลิกถอนหนังสือสำคัญการแปลงชาติแล้ว

เมื่อดูเผิน ๆ ก็ดูเหมือนว่า บทบัญญัตินี้มีบังคับเพียงพอแล้วคืออาจกล่าวได้ว่าใน
เวลาเดียวกัน (ที่จริงในคำสั่งเดียวกัน) นั้นเองที่หนังสือสำคัญการแปลงชาติได้ถูกเลิกถอนคืน
พร้อมกับออกคำสั่งเนรเทศ การปฏิบัติทั้งสองประการเป็นไปพร้อมกัน บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคือ
บุคคลซึ่งได้ถูกเลิกถอนการแปลงชาติและซึ่งเป็นผู้ถูกสั่งเนรเทศโดยเหตุว่าบุคคลนั้นไม่เป็นคนใน
สัญชาติไทยต่อไปแล้ว

การตีความตามมาตรา ๕ ดังกล่าวมาแล้วก็เป็นทางออกเพื่อแก้ความยุ่งยากที่
ชวนให้เห็นเป็นเช่นนั้นได้เหมือนกัน แต่ทั้งนี้เป็นการตีความโดยมิได้คำนึงถึงตัวบทกฎหมายที่
บัญญัติใช้ต่อ ๆ มา

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ละเอียดที่จะพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องซึ่ง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ยกขึ้นกล่าวในหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ.
๒๔๙๒ ซึ่งท่านชี้ว่าความมุ่งหมายของบทมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๕๕ ก็เพื่อระบุ
เงื่อนไขในอันที่จะเนรเทศบุคคลต่างด้าวซึ่งได้แปลงชาติเป็นไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สูญเสียซึ่ง
สัญชาติไทยเสียก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วยกับการตีความที่ทำให้ระบุงการได้เลิกลอนคืนสัญชาติในคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังที่มาตรา ๕ ได้ระบุไว้ทำให้วิธีการฝ่ายบริหารสมบูรณ์เท่านั้น และทำให้ความกระจำในการเปลี่ยนแปลงสัญชาติของบุคคลซึ่งทำให้การเนรเทศเป็นการถูกต้องตามวิธีการ แต่การณ้ก็คงเป็นว่าในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหรือการแปลงชาติโดยตรงซึ่งระบุถึงเงื่อนไขการเลิกลอนคืนสัญชาติคนต่างด้าวที่ได้แปลงชาติเป็นไทยไว้เป็นประการใด

นอกจากนี้ จะต้องสังเกตันที่ว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ (บุคคลที่ไม่พึงปรารณา)” ตามปกติไม่ถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ดังที่กล่าวไว้ในมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญ หากเป็นกฎหมายปกครองหรือถ้าจะให้ดีก็ว่าเป็นกฎหมายตำรวจ ซึ่งของพระราชบัญญัติเองแสดงว่าเป็นเช่นนั้น คือเป็นกฎหมายว่าด้วยบุคคลต่างด้าวที่ไม่พึงปรารณาคนสัญชาติไทยไม่อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้และที่มาตรา ๕ กล่าวถึงบุคคลแปลงชาติที่จะเนรเทศได้ก็เพราะบุคคลเหล่านั้นกลับเป็นคนต่างด้าวตามเดิมแล้ว การที่จะเนรเทศได้ก็ต่อเมื่อบุคคลที่ได้แปลงชาติเป็นไทยได้กลับไปเป็น “คนต่างด้าว” อีกแล้ว พระราชบัญญัติ ๒๔๕๔ ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการเพิกถอนการแปลงชาติ เพราะเหตุว่าการเพิกถอนเช่นนี้ไม่ใช่เรื่องของตำรวจ แต่เป็นปัญหาสถานะของบุคคลในทางแพ่ง ซึ่งจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น (การเลิกลอนการแปลงชาติ ของบุคคลเป็นเรื่องสำคัญซึ่งเป็นหลักประกันชั้นหนึ่ง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเบลเยียม จะกระทำได้โดยการวินิจฉัยของศาลแพ่งในเรื่องสถานะของบุคคลเท่านั้น)

แน่ละ อาจมีผู้ถามว่า ถ้าบทบัญญัติอันสำคัญเช่นนั้นขาดไป กฎหมายว่าด้วยการเนรเทศได้ออกมาในวิธีการเช่นนั้นได้อย่างไร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ใช้มาได้เป็นหลายปีได้อย่างไร ? ตอบได้ง่ายนิดเดียว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศได้ประกาศใช้ในสมัยระบบสมบูรณาญาสิทธิราช ดังนั้นคำว่า ตามที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ในเวลานั้นจึงมีค่าเท่ากับกฎหมายและโดยการขาดบทบัญญัติว่าด้วยการเลิกลอนการแปลงชาติย่อมเป็นการบังคับได้ดีโดยอาศัยพระบรมราชโองการบัดนี้ภายใต้การปกครองระบบแบบรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ชัดเจนว่า บุคคลย่อมสูญเสียไปซึ่งสัญชาติไทยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายกล่าวคือไม่ใช่โดยพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรา ๔๑ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ คำว่า ตามพระราชอัธยาศัยคือตามที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ไม่มีผลบังคับอย่างเดียวกันกับระบบสมัยก่อนแล้ว และจะนำมาใช้บังคับในกรณีที่ไม่มืบทบัญญัติไม่ได้ แม้แต่คำว่า “จะต้องเป็นไปตามความที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงเป็นไปตามคำสั่งนั้น ซึ่งเสนอติว่าการต่างประเทศจะได้รับพระบรมราชโองการ”(มาตรา ๕) ก็ไม่เป็นการเพียงพออีกต่อไปที่จะนำมาใช้เพราะไม่ตรงกับหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าพระราชวินิจฉัยใด ๆ ของพระมหากษัตริย์ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในปัญหานี้ย่อมเห็นได้ชัดจากข้อที่ว่า ถ้ามีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐมนตรีในเรื่องความเห็นว่าจะควรเลิกลอนการแปลงชาติของบุคคลคนหนึ่งหรือไม่ ความเห็นที่ขัดกันดังกล่าวนี้อ ถ้าเป็นในสมัยระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (พระราชบัญญัติ ๒๔๕๔) ย่อมมีผลทำ

ให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปลดเสนาบดีของพระองค์ แต่บัดนี้เป็นสมัยการปกครองระบบรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปลดรัฐมนตรีผู้นั้นโดยเพียงแต่เหตุผลเพียงเท่านั้นน่าจะย่อมเป็นไปได้

อีกประการหนึ่ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่มาตรา ๑๕๐ ถึงมาตรา ๑๕๙ ว่าด้วยการถวายพระราชอำนาจ (Prerogatives) โดยจำกัดนั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงพระราชอำนาจให้ทรงถอนสัญชาติของคนต่างด้าวผู้ได้แปลงชาติมาเป็นคนไทยตามแต่พระราชอัธยาศัยได้ ก่อนระบบการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ พระราชอำนาจ (prerogatives) ของพระมหากษัตริย์ไม่มีข้อจำกัด แต่บัดนี้เป็นการตรงกันข้าม การที่จะเพิ่มเสริมพระราชอำนาจซึ่งไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้น จะมีได้ก็โดยบัญญัติขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น จะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ หาได้ไม่

เมื่อได้ระลึกถึงความเห็นต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเกรงว่าถ้าจะเนรเทศบุคคลโดยอาศัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเนรเทศเท่านั้นแล้ว เป็นที่น่าสงสัยว่าในเมื่อมีผู้นำกรณีนี้ไปร้องต่อศาลยุติธรรม ศาลอาจวินิจฉัยว่า คำสั่งเนรเทศคนจีนที่ได้แปลงชาติเป็นคนสัญชาติไทย โดยอาศัยมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๕๕ นั้นเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้

ความเห็นนี้ได้รับความเห็นพ้องจากที่ประชุมใหญ่ของกรรมการร่างกฎหมายซึ่งส่วนมากเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา เว้นกรรมการร่างกฎหมายหนึ่งนายเห็นแย้ง

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

๓ พฤษภาคม ๒๔๙๒

บันทึกแย้ง

(๑) รัฐธรรมนูญมาตรา ๔๑ วรรคสาม บัญญัติว่า การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร จะกระทำมิได้ ฉะนั้นถ้าบุคคลทั้งสามนี้ยังคงเป็นคนมีสัญชาติไทยอยู่ ก็จะเนรเทศบุคคลทั้งสามนี้ไม่ได้

(๒) รัฐธรรมนูญมาตรา ๔ บัญญัติว่า บุคคลย่อมได้มาและเสียไปซึ่งสัญชาติไทย ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ฉะนั้นจึงเป็นอันรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญว่าบุคคลผู้มีสัญชาติไทยอาจเสียไปซึ่งสัญชาติไทยได้ ถ้าหากมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติกำหนดให้บุคคลนั้นเสียไปซึ่งสัญชาติไทย

โดยเหตุนี้ถ้าจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติให้เพิกถอนการแปลงชาติของบุคคลทั้งสามนี้ได้ และเมื่อเพิกถอนการแปลงชาตินี้แล้ว บุคคลทั้งสามนี้ก็จะเป็นบุคคลต่างด้าว การเนรเทศบุคคลเหล่านี้ก็ไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ

(๓) ปัญหาจึงมีว่ามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งใช้คำว่า “ถ้าผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งได้มีคำสั่งให้เนรเทศนั้น เป็นคนที่ได้แปลงชาติในกรุงสยามแล้ว คำสั่งเนรเทศนั้นจะต้องมีข้อความกล่าวไว้ว่า ได้เลิกถอนคืนหนังสือสำคัญสำหรับการแปลงชาติของผู้นั้นด้วย แต่การเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญเช่นกล่าวมานี้ จะต้องเป็นไปตามความที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงเป็นตามคำสั่งนั้น หรือไม่ให้เป็นคนแปลงชาติซึ่งเสนาบตีว่าการต่างประเทศจะได้รับพระบรมราชโองการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย” จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสัญชาติหรือไม่ คำว่า “กฎหมายว่าด้วยสัญชาติ” เป็นคำกว้าง และการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญใช้คำกว้างเช่นนี้ก็เพราะ กฎหมายไทยกฎหมายว่าด้วยสัญชาติได้กระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่ง เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ กฎหมายว่าด้วยการแปลงชาติ แม้มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ. ๑๓๑ ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยสัญชาติเหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ. ๑๓๑ นี้ ได้บัญญัติขึ้นภายหลังกฎหมายว่าด้วยการแปลงชาติ ซึ่งเท่ากับได้บัญญัติเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการแปลงชาติเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการเนรเทศบุคคลต่างด้าวนั่นเอง เพราะเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนการแปลงชาติในกรณีที่ประสงค์จะเนรเทศบุคคลต่างด้าวที่แปลงชาติเป็นไทย โดยกำหนดให้เพิกถอนการแปลงชาติเสียก่อน

(๔) เมื่อฟังว่ามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ. ๑๓๑ เป็น “บทกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเนรเทศ ร.ศ. ๑๓๑ จะยังคงใช้ได้อยู่อีกหรือไม่ มาตรา ๕ นี้ให้อำนาจอธิปไตยว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะเนรเทศคนต่างด้าวที่แปลงชาติเป็นไทย เมื่อได้เลิกถอนคืนหนังสือสำคัญสำหรับการแปลงชาติของผู้แล้ว ซึ่งหมายความว่าเมื่อได้ถอนสัญชาติไทยเสียแล้ว เป็นแต่ว่าการเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญเช่นกล่าวมานี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมาตรา ๕ ให้ใช้คำว่า “แต่การเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญเช่นกล่าวมานี้ จะต้องเป็นไปตามความที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คงเป็นตามคำสั่งนั้นหรือไม่ให้เป็นคนแปลงชาติ” ปัญหาจึงมีว่ามาตรา ๕ นี้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้าพเจ้าเห็นว่ามาตรา ๕ ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ การเพิกถอนสัญญาเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร เมื่อให้แปลงสัญญาเป็นไทยได้ ก็มีวิธีเพิกถอนสัญญาไทยได้ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (ม.ล. ปึกทิพย์ มาลากุล) ได้ชี้แจงว่า ภายหลังที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว แต่เป็นเวลาก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ถอนสัญญาไทยจากบุคคลต่างตัวที่แปลงสัญญาไทยเสมอมาซึ่งแสดงว่าในทางปฏิบัติทางกระทรวงการต่างประเทศเองก็ไม่ได้ถือว่า การถวายพระราชอำนาจนั้นเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการถวายพระราชอำนาจแต่ประการใด นอกจากนี้ผู้แทนกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายมนูญ บริสุทธิ) ก็ได้ชี้แจงว่า บรรดากฎหมายที่ถวายพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ไว้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น ไม่เป็นโมฆะหรือเลิกไม่ใช่ เป็นแต่ว่าถ้าเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์ย่อมทรงใช้อำนาจนั้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี กล่าวคือเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ให้ทรงใช้พระราชอำนาจนั้น ๆ เพราะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยแท้ นอกจากนั้นผู้แทนกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังชี้แจงว่า เรื่องใดที่ไม่ประสงค์จะถวายให้ เป็นพระราชอำนาจต่อไป เช่นเรื่องสัมปทาน รัฐบาลก็เสนอกฎหมายแก้ไขกฎหมายที่ถวายพระราชอำนาจนั้น ๆ เสียเป็นฉบับ ๆ ไป ตามที่ผู้แทนกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงเช่นนี้ ข้าพเจ้าเห็นพ้องด้วยเพราะพระมหากษัตริย์มิได้ทรงมีพระราชอำนาจเท่าที่แจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น การที่กำหนดพระราชอำนาจบางประการไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อจะไม่ให้ออกกฎหมายดึงเอาอำนาจนั้นไปจากพระมหากษัตริย์ นอกจากจะแก้ไขรัฐธรรมนูญเสียก่อนเท่านั้น แต่ในกรณีที่เป็นอำนาจบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางคณะรัฐมนตรี กฎหมายอาจถวายอำนาจต่าง ๆ แก่พระมหากษัตริย์ได้ เช่นก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระราชอำนาจถอดถอนยศทหารที่พระราชทานไว้ทรงมีพระราชอำนาจเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ทรงแต่งตั้งอธิบดีและปลัดกระทรวงซึ่งเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารโดยแท้ ส่วนข้อที่คิดว่าพระมหากษัตริย์อาจไม่เห็นพ้องด้วยกับคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ควรจะคิดเช่นนั้น และอาจมีได้ในทุกกรณี แต่ตามรัฐธรรมนูญพระมหากษัตริย์ย่อมจะทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเมื่อเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้ทรงใช้สิทธิแนะนำตักเตือนแล้ว และคณะรัฐมนตรียังยืนยันมาก็ย่อมทรงปฏิบัติตามคำแนะนำนั้น

(๕) ข้าพเจ้าเห็นว่ามาตรา ๕ พูดถึงการเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญสำหรับการแปลงชาตินั้น เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะถอนสัญญาได้ เพราะเมื่อกฎหมายบัญญัติถึงการเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญสำหรับการแปลงชาติไว้ โดยไม่มีบทบัญญัติอื่นใดพูดถึงการเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญนั้นเลย การตีความในกฎหมายในทางที่จะให้เป็นผลก็คือ ต้องถือว่าเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีฯ เป็นแต่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ย่อมทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙ เพราะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้น

(๖) อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้ว ข้าพเจ้าเห็นว่าในเรื่องนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจเลิกถอนคืนหนังสือสำคัญสำหรับการแปลงชาติของบุคคลทั้งสามนี้ได้ และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้รับพระบรมราชโองการให้คงเป็นไปตามคำสั่ง

นั้นแล้ว บุคคลทั้งสามนั้นก็ไม่ใช่เป็นคนไทยต่อไป การเนรเทศบุคคลทั้งสามนี้จึงไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๑ วรรคสาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีถ้ารัฐบาลจะปฏิบัติตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากแล้ว ก็ไม่เป็นการขัดข้องที่รัฐบาลจะออกพระราชกำหนดหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาวางเงื่อนไขในการถอนสัญชาติได้ ซึ่งถ้ามีกฎหมายเช่นว่านี้แล้ว การเนรเทศบุคคลทั้งสามนี้ออกไปนอกราชอาณาจักรจะไม่เป็นปัญหาใดๆ เลย เพราะมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ออกกฎหมายเพิกถอนสัญชาติได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

กรรมการร่างกฎหมาย