



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล
พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ
มีหนังสือร้องเรียนกรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี
ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากเป็น
บทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิ
ของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกัน
ในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือก
ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ
อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา
การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น กระทำมิได้

จึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชาย ผู้เป็นสามี และเป็นการบัญญัติที่บังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีฝ่ายเดียว อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง อีกทั้งได้บัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวบังคับให้หญิงมีสามี ต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ทำให้หญิงถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง เพศและสถานะของบุคคล เพราะเป็นการบังคับเฉพาะเพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิ และเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชี้แจง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงสรุปว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล ๑ มาตรา ๑๒ จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรีหรือไม่ นั้น มีข้อดีและข้อเสียกรณีที่หญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ดังนี้ ข้อดี คือ (๑) ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้ (๒) เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามีเนื่องมาจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้ (๓) เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ สำหรับข้อเสีย คือ (๑) ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา และอาจทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลแตกต่างกัน

(๒) ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา (๓) เป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดีงามแก่สังคมส่วนรวม อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตรซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวกรณีที่ไม่สามารถตกลงชื่อสกุลของบุตรได้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง สำหรับสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงน่าจะเป็นสิทธิทางสังคมและการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐและสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยต่อไป พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า

“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

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

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่า สิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็มีได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่า เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่

การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใดอันเป็นการแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของบุคคล โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายเพื่อมิให้มีการใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นได้ และถือเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องไม่ให้การใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน

ประเทศไทยได้นำระบบการใช้ชื่อสกุลมาใช้ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดยหญิงมีสามียังคงใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาได้มีการแก้ไขเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังคงถือหลักการเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยนำถ้อยคำเดียวกันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒

ข้อที่ต้องพิจารณามีว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ นั้น มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น หรือเป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๑๒ คือ คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๖ ใช้คำว่า “...แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือของหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

สำหรับข้ออ้างที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคมที่ว่า เพื่อความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภริยาประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๖ โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้ง การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่ได้พิจารณาข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๓ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจรัส บุญพจนสุนทร นายมงคล สระฐาน นายพันธ์ จันทรปาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาล นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอูระหวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๒ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เถลิมนิชย์ เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีโดยผลของกฎหมายได้ นอกจากนี้ กฎหมายนี้ได้ตราขึ้นโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยในเรื่องความเป็นปึกแผ่นและความมั่นคงของครอบครัวและสังคมอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมนิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายพันธ์ จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบุรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ธีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ยื่นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ผร ๒๒/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีนางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราช บัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สรุปสาระ สำคัญของคำร้องได้ ดังนี้

นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาอ้างว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิ เท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “รัฐต้อง คุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนา ความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน”

นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาและใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราช บัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ผู้ร้อง ได้พิจารณาและเห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรส เป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้ผู้หญิงที่มีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสตามกฎหมาย โดยถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้มีความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง โดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ยังบัญญัติห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามี ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อ สกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดโดยให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อ สกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายมีภริยาที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิแต่อย่างใด เป็นการขัดเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรับรองให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย

ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ มีมติรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาและส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติชื้อบุคคล ฯ ทราบ และหากประสงค์จะชี้แจงก็ให้ทำเป็นหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงประเด็น ที่นางผดึนทรา ภักเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย จังหวัดเชียงใหม่ เสนอต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นำพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เสนอศาล

รัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยว่า ตามมาตราดังกล่าวจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรีหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงควรให้หญิงมีสามีใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ โดยสรุปข้อดีและข้อเสีย กรณีหาก “หญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิม หรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้” ดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือมารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน เพราะคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของบิดา แต่อีกคนหนึ่งใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน
๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล
๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตร ซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด หรือบุตรแต่ละคนอาจจะใช้ชื่อสกุลต่างกัน สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียวกัน ถ้าต่างฝ่ายต้องการให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน ปัญหาความแตกแยกย่อมเกิดขึ้นในที่สุด นอกจากนี้ อาจเกิดผลกระทบทางสังคมหรือการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

อนึ่ง นอกจากประเด็นข้อดีและข้อเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง สำหรับในประเด็นที่ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน น่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคมและการเมือง อาทิเช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

คำวินิจฉัย

ก่อนที่จะวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื้อหาสาระของบทบัญญัติและบริบทแวดล้อมของกฎหมายเสียก่อน จึงจะวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เป็นรากฐานของพระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ คือ พระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้ว ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” แล้ว เห็นว่า กฎหมายเก่านั้นเป็นกฎหมายที่รับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ซึ่งเป็นหลักการของประเทศตะวันตกอย่างชัดเจน ส่วนการแก้ไขกฎหมายโดยยกเลิกมาตรานี้ และบัญญัติมาตรา ๑๒ ขึ้นใช้แทนซึ่งบัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” อันเป็นการบังคับให้หญิงที่ทำการสมรสแล้วใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยมิได้มีเหตุผลบนหลักการใดๆ ในความจำเป็นที่ต้องจำกัดสิทธิในความเสมอภาค เพียงแต่ยกเหตุผลขึ้นอ้างว่า ไม่สะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมิได้คำนึงถึงเรื่องความเท่าเทียมกันหรือการลดรอนสิทธิในความเสมอภาคของหญิงแต่อย่างใด จนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเพศ

ดังนั้น การใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิและมีสภาพเป็นสิทธิในความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองไว้ เนื่องจากมาตรา ๓๐ เป็นเรื่องของหลักความเสมอภาค โดยวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน สำหรับวรรคสาม เป็นเรื่องของการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ.....เว้นแต่เป็นการขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามที่วรรคสี่บัญญัติ ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “ความเสมอภาค” โดยหลักการทั่วไป ถ้าข้อเท็จจริงเดียวกัน ต้องปฏิบัติด้วยเกณฑ์เดียวกัน จึงจะเสมอภาค ถ้าข้อเท็จจริงต่างกัน ต้องปฏิบัติต่างกัน จึงจะเสมอภาค เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ต้องการให้มีการแสดงเทือกเถาเหล่ากอ และมุ่งประสงค์ให้คนไทยทุกคนต้องมีชื่อตัวและชื่อสกุลแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๑๒ มิได้แสดงถึงความแตกต่างทางกายภาพและหน้าที่อันมีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนต้องให้มีการปฏิบัติให้แตกต่างกันระหว่างหญิงกับชายในการใช้ชื่อสกุล จึงถือว่าไม่มีความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญระหว่างชายและหญิง การบังคับให้หญิงต้องใช้ชื่อสกุลชายภายหลังจากการสมรส จึงขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองไว้

ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายนี้กับกฎหมายของนานาชาติ จะพบว่า ในปี ๑๙๖๕ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๑๙๘๕ ซึ่งข้อ ๑๖ ของอนุสัญญานี้ บัญญัติว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการทั้งปวงในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของ บุรุษและสตรี และรัฐภาคีจะประกันถึงสิทธิต่างๆ ๘ ประการ ดังนี้(ข) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกัน ในฐานะสามีและภริยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลและการประกอบอาชีพ...” ทั้งนี้ ประเทศไทย ได้ตั้งข้อสงวน ๔ ข้อ ซึ่งรวมถึงการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และเรื่องของการที่สตรี มีสิทธิที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลได้ ปรากฏว่า นับแต่ประเทศไทยตั้งข้อสงวนไว้จนถึงปัจจุบันล่วงเวลามานับ ๑๘ ปี แล้ว จึงน่าที่จะอนุวัตนาการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของไทยและอนุสัญญาขององค์การ สหประชาชาติได้แล้ว

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ พอสรุปได้ดังนี้

๑) กลุ่มบุคคลหรือข้อเท็จจริงเดียวกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกัน ต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ ที่ต่างกัน (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๒ ที่ ๓๓/๒๕๔๒ ที่ ๓๔ - ๕๓/๒๕๔๓ ที่ ๕๐/๒๕๔๓ ที่ ๕๔ - ๕๕/๒๕๔๓ เป็นต้น)

๒) การตีความถ้อยคำมาตรา ๓๐

- รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๕)

- รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๕)

๓) ข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

มาตรา ๓๐ เป็นเรื่องสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะวรรคสองเป็นความเสมอภาคเฉพาะเรื่องที่ไม่สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุความแตกต่างทางเพศ เว้นแต่ด้วยเหตุผลด้านกายภาพหรือหน้าที่เท่านั้น นอกจากนี้การเลือกปฏิบัติกระทำได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามวรรคสี่ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค ตามมาตรา ๓๐ เท่านั้น ซึ่งจะต่างไปจากสิทธิในเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่มีข้อยกเว้นให้มีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยมีเงื่อนไขว่า เพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

พิจารณาแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ใช้เกณฑ์ในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีแตกต่างจากชายที่มีภริยา จึงเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่บังคับหญิงมีสามีเพียงฝ่ายเดียวต้องใช้ชื่อสกุลของสามี และทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างเพศ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายไม่ได้บังคับให้ชายต้องใช้ชื่อสกุลของหญิง เมื่อสมรสแล้ว หญิงย่อมไม่ถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของชายเมื่อสมรสแล้วเช่นกัน นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถยกอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคได้เนื่องจากการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างไม่สามารถยอมรับได้ ซึ่งการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้น ได้แก่ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว ไม่สามารถอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ นอกจากนี้ เมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีแล้ว จะพบว่า ประเทศส่วนมากไม่ได้บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นเหมือนประเทศไทย ตัวอย่างเช่น

(๑) กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งได้แก่ประเทศฝรั่งเศส ปรากฏว่าไม่มีการบัญญัติเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงเมื่อทำการสมรสไว้ในกฎหมาย คงมีแต่บทบัญญัติว่าเมื่อมีการหย่าให้คู่สมรสแต่ละฝ่ายกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน อย่างไรก็ตาม ตามจารีตประเพณียอมรับกันว่าเมื่อทำการสมรสหญิงจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามี ส่วนบุตรกฎหมายกำหนดให้ใช้ชื่อสกุลของบิดาสำหรับประเทศเยอรมนีเมื่อหญิงและชายทำการสมรส คู่สมรสจะใช้ชื่อสกุลของแต่ละฝ่าย หรือจะกำหนดชื่อสกุลที่จะใช้ร่วมกันก็ได้ โดยแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่เมื่อมีการจดทะเบียนสมรสหรืออาจกระทำภายในระยะเวลา ๕ ปี หลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนสมรสแล้ว ส่วนการใช้ชื่อสกุลของบุตรนั้น ในกรณีที่บิดามารดาใช้ชื่อสกุลร่วมกันก็ให้ถือว่าชื่อสกุลร่วมกันของบิดามารดาเป็นชื่อสกุลของบุตร แต่หากบิดามารดาใช้ชื่อสกุลต่างกันให้บิดามารดาแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะให้บุตรใช้ชื่อสกุลของผู้ใด

(๒) ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ แต่โดยจารีตประเพณี เมื่อหญิงทำการสมรสจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามี สำหรับประเทศออสเตรเลีย คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ส่วนบุตรถ้าไม่มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่นให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา

(๓) ประเทศในเอเชีย ซึ่งได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ปรากฏว่า คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาที่ทำขึ้นในขณะสมรส ส่วนการใช้ชื่อสกุลของบุตรในกรณีที่บิดามารดาใช้ชื่อสกุลต่างกัน บุตรมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาก็ได้ สำหรับประเทศจีน หญิงและชายเมื่อทำการสมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ และบุตรก็มีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาได้เช่นกัน ประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้เมื่อทำการสมรสแล้วหญิงมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือจะใช้ชื่อสกุลของสามีก็ได้ ส่วนบุตรให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา

พิจารณาแล้ว การให้สิทธิแก่หญิงมีสามีเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือชื่อสกุลเดิมของตน เป็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐในการเลือกที่จะกำหนดบังคับไว้ในกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยได้เคยให้สิทธิแก่หญิงที่ทำการสมรสแล้ว สามารถใช้ชื่อสกุลของสามี หรือชื่อสกุลเดิมของตนได้ตามกฎหมายที่ตราขึ้นในปี ๒๔๕๖ ทั้ง ๆ ที่เป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเพิ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีในปี ๒๔๘๔ นี้เอง ตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งบัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” โดยมีเหตุผลว่า “สมควรปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องชื่อบุคคลให้เหมาะสมแก่กาลสมัย” และต่อมาพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้นำเอาบทบัญญัติดังกล่าว มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ อันเป็นกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงยุคสมัยที่มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการไม่เคารพความเสมอภาคของสตรี จะพบว่าเป็นยุคของการปกครองแบบเผด็จการโดยในปี ๒๔๘๔ นั้น มีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนในปี ๒๕๐๕ มี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น พิจารณาแล้วเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย และมีบทบัญญัติคุ้มครองหลักความเสมอภาคของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๐ โดยให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ห้ามมิให้รัฐออกกฎหมายใดอันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ อีกทั้งรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้เป็นการเฉพาะ จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่าหากจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายนี้เสียใหม่ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยการรับรองสิทธิของหญิงมีสามีให้สามารถใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ ก็จะไม่ก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคมไทย เช่น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของครอบครัว หรือเกิดความแตกแยกขึ้น ในที่สุดตามที่กระทรวงมหาดไทยอ้างแต่อย่างใด เพราะเป็นการกลับไปใช้หลักการของกฎหมายเก่าที่เคยใช้มาแล้วในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๖ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๔ นั้นเอง ซึ่งไม่เคยปรากฏว่า มีความแตกแยกในครอบครัวไทยในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้องยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางผดิดนทรา ภัคเกษม และคณะ ว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามีให้ใช้ ชื่อสกุลของสามี” ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

ผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่เป็นบทบัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิงเท่าเทียมกัน และมีให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเป็นการทำให้หญิงมีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทั้งเป็นการเลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงที่มีสามีต้องถูกจำกัดให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ซึ่งเป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕

“มาตรา ๑๒ หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี”

พิเคราะห์แล้วก่อนหน้านี้มีพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้สกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลเดิมของตนได้” ซึ่งมีความหมายว่าเมื่อหญิงสมรสแล้วคงใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ แต่ถ้าประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามีก็เป็นทางเลือกที่สามารถทำได้ แสดงให้เห็นว่าการสมรสของหญิง ไม่มีผลไปลดรอนสิทธิอันมีอยู่เดิมของหญิง ต่อมาพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และบัญญัติในเรื่องนี้ขึ้นใหม่ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” โดยให้เหตุผลว่าให้เหมาะสมแก่กาลสมัย แม้อันต่อมาพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๑๓ ดังกล่าวจะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็ตามแต่พระราชบัญญัติฉบับหลังนี้ก็ได้รับบัญญัติในเรื่องเดียวกันนี้ไว้ในมาตรา ๑๒ ซึ่งมีข้อความอย่างเดียวกันว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” คำว่า “ให้ใช้” มีลักษณะเป็น บทบังคับซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นการไม่เสมอกันในกฎหมายระหว่างชายและหญิงที่สมรสแล้ว ทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติ

ต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งถึงวรรคสามบัญญัติห้ามไว้ การบัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีโดยไม่เปิดช่องให้เลือกได้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ นั้น เป็นยิ่งกว่าถอยหลังเข้าคลองเสียอีก และอาจเป็นการรอนสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีอันพึงมีอยู่แต่ดั้งเดิมของหญิงได้ ทั้งอาจไปกระทบถึงชื่อเสียงเกียรติคุณแห่งวงศ์ตระกูลเดิมของหญิงนั้นด้วย กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสี่

จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติที่ต่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ซึ่งบัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่หญิงมีสามีที่จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมาย มีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลของสามีได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากสามี มิใช่เป็นการบังคับเด็ดขาด เพราะการฝ่าฝืนไม่ใช้ชื่อสกุลของสามีมิได้มีกฎหมายลงโทษทางอาญา หรือทำให้หญิงนั้นต้องสูญเสียสิทธิหน้าที่ในทางแพ่งแต่อย่างใด จึงเป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีฝ่ายเดียว ส่วนสามีนั้นไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้ชื่อสกุลของภรรยาได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรับรองให้ใช้ และไม่เคยปรากฏว่ามีสามีผู้ใดเรียกร้องความเสมอภาคที่จะใช้นามสกุลของภรรยา เจตนารมณ์ของมาตรานี้เพียงต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความสงบสุขและมั่นคง สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของสังคมไทยที่สืบทอดกันมา ทั้งนี้เพราะตั้งแต่ก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ (พ.ศ. ๒๕๐๕) สังคมและวัฒนธรรมของคนไทยแต่เดิม หญิงมีสามีส่วนใหญ่ก็พอใจที่ใช้ชื่อสกุลของสามีตลอดมา หรือใช้ชื่อสกุลของตนร่วมด้วยและสังคมทั่วไปก็ยอมรับว่าสามารถทำได้โดยชอบ เห็นว่า ผู้ร้องกับพวกรวม ๓๓ คน ล้วนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันทั้งสิ้น แต่ก็เป็นเพียงคนส่วนน้อย ผู้ร้องมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้ว หากเห็นว่ากฎหมายมาตรานี้ไม่เป็นธรรมอย่างไร

ก็ควรที่จะเสนอแก้ไขโดยดำเนินกระบวนการทางรัฐสภาเพื่อให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ไม่สมควรที่จะอาศัยเพียงความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๕ คน เพื่อที่จะล้มล้างบทบัญญัติมาตรานี้ โดยไม่ยอมฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเช่นเดียวกับผู้ร้อง จึงน่าจะไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ การส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในครั้งนี้นี้เพราะผู้ร้องกับพวกไม่ต้องการให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี หรือใช้ชื่อสกุลของสามีร่วมกับชื่อสกุลของตน โดยอ้างถึงหลักความเสมอภาคและการเท่าเทียมกันของหญิงและชายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เท่านั้น หาได้คำนึงถึงความมั่นคงทางครอบครัวตลอดจนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมไทยในภาพรวมไม่ ผู้วินิจฉัยไม่ปฏิเสธว่าในปัจจุบันหญิงมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมชาย ทำคุณประโยชน์ให้ประเทศชาติและสังคมได้ไม่ยิ่งหย่อนกว่าชาย บางครั้งก็ดีกว่าชาย จนเป็นที่ยอมรับกันในขณะนี้ แต่ความสงบสุขในสังคมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในครอบครัวเป็นพื้นฐานเสียก่อน ผลดีของการที่หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี ก็เพื่อประโยชน์ที่จะให้คนทั่วไปทราบว่าหญิงนั้นเป็นภรรยาชอบด้วยกฎหมายของชายใด ชายอื่นก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับในทางชู้สาวอันเป็นวัฒนธรรมที่ดั่งามสืบทอดกันมา เป็นการให้เกียรติหญิงและสามีของหญิงนั้น หากฝ่าฝืนก็เป็นเรื่องผิดกฎหมายและศีลธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งหากหญิงมีสามียังคงใช้เฉพาะชื่อสกุลเดิมของตนเท่านั้น ชายก็อาจอ้างได้ว่าเข้าใจว่าหญิงนั้นยังเป็นโสดอยู่หรือหย่าร้างกับสามีแล้ว เพราะไม่มีสิ่งใดเป็นเครื่องบ่งบอกถึงสถานะทางครอบครัวที่แท้จริงของหญิง การที่จะทราบว่าหญิงนั้นเป็นภรรยาชอบด้วยกฎหมายของผู้ใดจึงยากแก่การตรวจสอบของชาย เป็นช่องทางให้หญิงปกปิดการมีสามีโดยชอบด้วยกฎหมายได้ง่ายขึ้น ทำให้หญิงบางคนอาจไม่มีการใคร่ครวญให้รอบคอบเสียก่อนว่าชายนั้นเหมาะสมที่จะเป็นสามีที่ดีของตนในอนาคตหรือไม่เพราะเห็นว่าหากสมรสแล้วสามีไม่ดีก็หย่าได้ และจะหย่าสักกี่ครั้งก็ไม่มีใครทราบ เพราะไม่เคยใช้ชื่อสกุลของสามีคนใด ปัญหาที่ตามมาก็คือครอบครัวแตกแยกบุตรขาดความอบอุ่นเท่าที่ควร สังคมไทยก็คงจะต้องวุ่นวาย เพราะจะมีการถามไถ่กันไม่รู้จบว่าหญิงคนนั้นเป็นหม้ายหรือยังมีสามีอยู่ สามีเป็นใคร ชื่อสกุลอะไร หากทราบว่าเป็นหม้าย ก็คงต้องถามต่อไปว่าหย่ากับสามีมาแล้วกี่ครั้ง สามีที่หย่าเป็นใคร ชื่อสกุลอะไรบ้าง เป็นต้น คุณค่าและศักดิ์ศรีของกุลสตรีไทยที่บรรพบุรุษรักษาสืบทอดกันมาก็จะต้องลดน้อยถอยลงเพราะคนรุ่นหลังเพียงไม่กี่คนที่ไม่ต้องการใช้ชื่อสกุลของสามี โดยไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าหญิงไทยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับตนหรือไม่ จึงอาจสร้างความแตกแยกขึ้นในกลุ่มหญิงมีสามีที่มีความเห็นไม่ตรงกันได้ ทั้งนี้ได้พิจารณาความเห็นของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับข้อเสียในเรื่องนี้ด้วยแล้ว ทำให้มีความชัดเจนว่าเหตุผลของ

ผู้ร้องมิได้ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ในทางสร้างสรรค์แก่สถาบันครอบครัวและสังคมไทยแต่อย่างใด หากหญิงมีสามีจะไม่ใช้ชื่อสกุลของสามี ส่วนปัญหาที่ว่า ทางราชการไม่ยอมให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของตนเอง เพียงอย่างเดียวต้องใช้ชื่อสกุลของสามีด้วย ก็ชอบที่หญิงนั้นจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานนั้นๆ ได้ เพราะได้วินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีที่จะใช้ชื่อสกุลของสามีได้ มิใช่เป็นการบังคับตามที่ผู้ร้องเข้าใจ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงพาณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องพร้อมความเห็น ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ หรือไม่

ตามคำร้องของผู้ร้องได้ความว่า นางผดิดา ภักเกษม กับคณะ มีหนังสือร้องเรียนมายังผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ จึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี และเป็นบทบัญญัติที่บังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีฝ่ายเดียว อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ที่เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง อีกทั้ง

ได้บัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่บทบัญญัติดังกล่าวบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ทำให้หญิงถูกกีดรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะเป็นการ บังคับเฉพาะเพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้ อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด อันเป็นการขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชี้แจง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงสรุปว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี หรือไม่นั้น มีข้อดีและข้อเสียกรณีที่หญิงที่ทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ดังนี้

ข้อดี คือ (๑) ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้

(๒) เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามีเนื่องมาจากสามีเป็นคนต่างด้าวหรือ ชื่อสกุลของตนเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้

(๓) เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

ข้อเสีย คือ (๑) ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา และอาจทำให้ พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลแตกต่างกัน

(๒) ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา

(๓) เป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดีงาม แก่สังคมส่วนรวม อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตร ซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวกรณีที่ไม่สามารถ ตกลงชื่อสกุลของบุตรได้

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง สำหรับสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงน่าจะเป็นสิทธิทางสังคมและการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐและสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ หรือไม่

บทบัญญัติมาตรา ๓๐ ดังกล่าวอาจอธิบายความหมายได้ ดังนี้

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองความเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิเท่าเทียมกันของบุคคลโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติอันเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญานี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ถิ่นกำเนิดเดิม ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานะกำเนิดหรือสถานะอื่นใดก็ตาม จะกระทำมิได้”

นอกจากนี้การจำแนกความแตกต่างโดยอาศัยพื้นฐานแห่งสถานะทางการเมือง หรือเขตอำนาจรัฐ หรือสถานะระหว่างประเทศของรัฐหรือดินแดนซึ่งบุคคลนั้นสังกัด จะกระทำมิได้ ไม่ว่าดินแดนนั้นจะเป็นเอกราช อยู่ภายใต้ความพิทักษ์ มิได้ปกครองตนเอง หรืออยู่ภายใต้การจำกัดอำนาจอธิปไตยอื่นใดก็ตาม”

หรือตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ในส่วนที่ ๒ ข้อ ๒ ที่บัญญัติว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้จะต้องเคารพและให้ความเชื่อมั่นแก่ประชาชนของตน ไม่ว่าที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยหรืออยู่ภายใต้อำนาจแห่งรัฐในสิทธิที่พึงประสงค์ไว้ ในกติกานี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่น ถิ่นกำเนิดเดิม ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานะกำเนิดหรือสถานะอื่นใดก็ตาม” อันเป็นบทบัญญัติที่รัฐหรือประเทศต้องให้หลักประกันดังกล่าว และไม่มีข้อยกเว้นที่จะหลีกเลี่ยงให้รัฐหรือการใช้อำนาจรัฐไปในทางเลือกปฏิบัติได้

ความหมายของ “การเลือกปฏิบัติ” ดังกล่าวกับความเสมอภาคกันในกฎหมายและการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ก็คือการออกกฎหมายที่ดี การใช้อำนาจรัฐที่ดี หากจำแนกการปฏิบัติคือความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็น

ทางการเมืองหรือความคิดอื่นแล้ว ถือได้ว่าบุคคลย่อมไม่เสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกันอันเป็นหลักการในการพิจารณาว่ากฎหมายหรือการปฏิบัติต่อประชาชนของรัฐหรือในรัฐนั้นเป็นการเลือกปฏิบัติหรือทำให้เกิดความไม่เสมอกันและได้รับความคุ้มครองไม่เท่าเทียมกันหรือไม่ ซึ่งเป็นหลักหนึ่งของหลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) ในคำปรารภหรืออารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติระบุไว้ อันมีความหมายต่อมาว่า แม้รัฐธรรมนูญเองก็ไม่อาจมีบทบัญญัติใดที่ถือว่าการเลือกปฏิบัติที่มีผลต่อมาว่าทำให้เกิดความไม่เสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันและผลสุดท้ายก็คือผิดหลักนิติธรรม หรือนิติรัฐหรือการปกครองเช่นนั้นย่อมไม่ใช่อารยชนหรืออารยประเทศ แต่ย้อนกลับไปสู่ความเป็นอนารยประเทศหรือปกครองด้วยความป่าเถื่อนหรืออนาธิปไตย

หลักการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการอย่างหนึ่งทำให้บุคคลเสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับหลักการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อพิพาทโดยเปิดเผยเป็นธรรมจากศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางที่เป็นหลักการอย่างหนึ่งที่จะทำให้บุคคลเสมอกันและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากศาลหรือจากกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมหรือเป็นจริง หลักการแรกเป็นหลักการตามกฎหมายหรือนามธรรม หลักการหลังเป็นหลักการที่จะทำให้หลักการแรกมีสภาพบังคับหรือเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงเป็นหลักการที่ต้องมีอยู่ควบคู่กันเสมอของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งหลักการทั้งสองอย่างมีความหมายกว้างขวางลึกซึ้ง แต่นักวิชาการของประเทศไทยเพียงใช้หรือเข้าใจหลักการดังกล่าวเพียงผิวเผิน และมีการกล่าวถึงหลักการเหล่านี้้น้อยมาก แม้แต่ตอนร่างรัฐธรรมนูญย่อมแสดงให้เห็นถึงบรรยากาศของการปกครองของประเทศไทย เนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่กำหนดขึ้นมาใหม่และพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศว่ากำลังมุ่งไปสู่การปกครองในระบอบหรือรูปแบบใด ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับระบบหรือระดับโครงสร้างหรือการจัดองค์การหรือการจัดระเบียบของประเทศ จึงเป็นที่มาหรือสาเหตุแห่งปัญหาที่ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้แล้วย่อมยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ การแก้ไขที่ไม่ตรงจุดจึงเพียงแต่ชะลอหรือแก้ไขเยียวยาให้ดีขึ้นได้เพียงเล็กน้อยหรือชั่วคราวเท่านั้น และสิ่งเหล่านี้คือส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สุดของที่มาและเหตุแห่งความเสื่อมถอยของประเทศและความหายนะของประเทศในท้ายที่สุด หากยังไม่ปรับระดับแนวความคิด ทศนคติ อคติ ความเห็นแก่ได้ ความคิดที่มุ่งร้ายทำลายตนเอง และหันกลับมาช่วยกันคิดหาทางแก้ไข ผลเสียหายครั้งนี้คงประเมินค่ามิได้และผลสุดท้ายก็ยากเกินกว่าจะคาดได้

เมื่อจะพิจารณาความเข้าใจในหลักการไม่เลือกปฏิบัติของนักวิชาการของประเทศไทยว่าเข้าใจได้ลึกซึ้งเพียงใด ก็อาจพิจารณาได้จากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ วรรคสี่ ที่ว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” และการบัญญัติถ้อยคำลงไปในวรรคสาม ที่ว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล...” การบัญญัติถ้อยคำว่า “โดยไม่เป็นธรรม” ลงไปก็เพื่อสร้างเป็นข้อยกเว้นในวรรคสี่ดังกล่าว ทำให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นเพียงบทบัญญัติที่รับรองว่าจะออกกฎหมายหรือปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบธรรม หรือหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่มีข้อยกเว้นให้รัฐอ้างไม่ยอมปฏิบัติตามได้ หากหลักประกันเด็ดขาดที่รัฐจะพึงมีให้แก่ประชาชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองที่จะยอมให้มีการยกเว้นโดยบทบัญญัติตามกติการะหว่างประเทศดังกล่าวเฉพาะกรณีฉุกเฉินสาธารณะที่คุกคามต่อความปลอดภัยของประเทศ และจะยกเว้นได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามสถานการณ์ โดยไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีอื่นตามกฎหมายระหว่างประเทศและในที่สุดจะต้องไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติบางประการอยู่ดี

การเลือกปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงถือว่ายากที่มีข้อยกเว้นได้ เป็นหลักประกันความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามกฎหมายอย่างหนึ่ง ตามหลักนิติธรรมให้เกิดผลผูกมัดต่อรัฐอย่างเป็นทางการและมีให้รัฐบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือออกกฎหมายมายกเว้นหลักการไม่เลือกปฏิบัติได้ การบัญญัติหลักการไม่เลือกปฏิบัติให้เกิดข้อยกเว้นได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ วรรคสามและวรรคสี่ จึงอาจจะเกิดจากความเข้าใจในหลักความเสมอภาคกันและความเท่าเทียมกันตามกฎหมายตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมไม่ค่อยถูกต้องและไม่ลึกซึ้งเพียงพอดังกล่าว รวมทั้งอาจเข้าใจไปว่าสามารถยกเว้นได้ทุกกรณีตามประสาหลักการคิดของนักวิชาการไทยที่พอตอบอะไรไม่ได้ก็ยกเหตุผลข้าง ๆ คู ๆ แล้วโทษไปว่าเป็นหลักรัฐศาสตร์ที่เอาความสะดวกหรือความรวดเร็วและความจำเป็นเฉพาะหน้ามาก่อนหรือทุกอย่างต้องมีข้อยกเว้น

จึงเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง.....ไว้ในวรรคสาม และสร้างข้อยกเว้นไว้ในวรรคสี่ ทำให้มาตรา ๓๐ ดังกล่าว มีหลักประกันโดยเด็ดขาดที่รัฐจะพึงมีให้แก่ประชาชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นที่มาของหลักการตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ เป็นเพียงบทบัญญัติที่รับรองว่าการออกกฎหมายของรัฐ หรือปฏิบัติต่อ

บุคคลในรัฐโดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบธรรม หรือเป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่มีข้อยกเว้นให้รัฐมีข้ออ้างที่อาจไม่ปฏิบัติตามได้เท่านั้น มาตรา ๓๐ จึงมีขอบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันโดยเด็ดขาดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม หรือเป็นข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะค่อนข้างไปในทางเป็นนามธรรม ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานะของบุคคลในครอบครัวเดิมของทั้งสองฝ่าย หรือเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้ถ้อยคำแตกต่างกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๕๖๑ หมวด ๓ ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว กล่าวคือ

มาตรา ๑๕๖๑ บัญญัติว่า “สามีภริยาต้องอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา

สามีภริยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน”

มาตราดังกล่าวใช้คำว่า “ต้อง” ซึ่งแสดงว่าเป็นบทบังคับมากกว่าเป็นการให้สิทธิ เพราะหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติการฝ่าฝืนก็มีผลบังคับตามกฎหมายดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๖๖ (๔) ซึ่งกล่าวถึงเหตุฟ้องหย่าที่ทำให้การสมรสสิ้นสุดลง ว่า

มาตรา ๑๕๖๖ (๔) สามีหรือภริยาจงใจละทิ้งร้างอีกฝ่ายหนึ่งไปเกินหนึ่งปี อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องหย่าได้

ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาในเรื่องการใช้ชื่อสกุลว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” โดยไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงการฝ่าฝืนว่าถ้าไม่ปฏิบัติตามผลในกฎหมายจะเป็นประการใด แสดงว่า มาตรา ๑๒ ดังกล่าว มิใช่บทบังคับเด็ดขาดให้หญิงมีสามีจำต้องปฏิบัติตาม

ประเทศไทยได้นำระบบการใช้ชื่อสกุลมาใช้ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดยหญิงมีสามียังคงใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาได้มีการแก้ไขเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังคงถือหลักการเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิง

มีสามี่เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยนำถ้อยคำเดียวกันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒

เมื่อนำถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ใช้ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญว่า “ให้ใช้” มาพิจารณาเปรียบเทียบกับถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๖ แม้จะใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๖ ใช้คำว่า “...แลคงใช้ชื้อตัวแลชื้อสกุลเดิมของตนได้” จะตีความว่า ตามกฎหมายเดิมหญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื้อสกุลเดิมของตนได้ แต่เมื่อพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยเปลี่ยนไปใช้ถ้อยคำว่า “ให้” จึงมีลักษณะเป็นบทบังคับ ซึ่งแสดงว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามี่มีสิทธิใช้ชื้อสกุลเดิมของตนต่อไป หากชอบด้วยหลักการใช้กฎหมายไม่ เพราะเมื่อความหมายของถ้อยคำในกฎหมายใดเปลี่ยนไปตามกาลเวลาที่ล่วงไป เมื่อใช้ถ้อยคำนั้นในกฎหมายใด ต้องถือตามความหมายของถ้อยคำนั้นในขณะที่ตรากฎหมายนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อนำถ้อยคำว่า “ให้” ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไปเปรียบเทียบกับข้อความว่า “...แลคงใช้ชื้อตัวแลชื้อสกุลเดิมของตนได้” ในพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว มาตีความคำว่า “ให้” ในพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่า เป็นบทบัญญัติบังคับหญิงมีสามี่ให้ต้องใช้ชื้อสกุลตามสามี่จึงไม่ถูกต้องตามหลักการใช้กฎหมายตามสุภาษิตกฎหมายที่กล่าวว่า “ภาษาที่ใช้ในเอกสารหรือกฎหมายต้องตีความตามความหมายของภาษาในขณะที่ทำเอกสารหรือในขณะที่ประกาศใช้กฎหมายนั้น” (The best way to construe a document is to read it as it would have read when made)

ดังนั้น ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามความหมายของคำว่า “ให้” ในพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่าเป็นบทบังคับหญิงมีสามี่ต้องใช้ชื้อสกุลของสามี่ อันเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ จึงน่าจะคลาดเคลื่อน

ในเมื่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันเด็ดขาดว่า การตรากฎหมายของรัฐจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมิได้ โดยมีบทยกเว้นบัญญัติไว้ในวรรคสี่ดังที่กล่าวมาเช่นนี้ เมื่อนำมาปรับใช้กับมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ แล้ว จะเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ตามความหมายที่กล่าวข้างต้น เมื่อนำวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทยมาคำนึงประกอบตามข้อดีใน (๑) ถึง (๓) ของหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ก็พอถือได้ว่าเป็นมาตรการของรัฐที่กำหนดขึ้น เพื่อจัดอุปสรรคในการใช้สิทธิ

และเสรีภาพของบุคคลในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภรรยา มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ดังกล่าว

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติว่า มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ยื่นหนังสือด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีนางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยสรุปได้ดังนี้

๑. นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ รวม ๓๓ คน มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๔ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ความว่า

๑.๑ เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน”

๑.๒ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาและใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ร้อง ได้พิจารณาและเห็นว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรสเป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้ผู้หญิงที่มีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสตามกฎหมาย โดยถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิงโดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ยังบัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามี ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดโดยให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายมีภรรยาที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิแต่อย่างใด เป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย

๓. ดังนั้นผู้ร้อง จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

๒. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๒ หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี

ความเห็นประกอบการพิจารณา

การพิจารณาเรื่องนี้ จำเป็นต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื้อหาสาระของบทบัญญัติ บริบทแวดล้อมของกฎหมาย และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาประกอบด้วย คือ

๑. เจตนารมณ์ของกฎหมาย พิจารณาจากกฎหมายที่เป็นรากฐานของพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ คือ พระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” แล้วพบว่า เป็นกฎหมายที่รับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ซึ่งเป็นหลักการของประเทศตะวันตกอย่างชัดเจน แม้ว่าต่อมาภายหลังมีการแก้ไขกฎหมายโดยยกเลิกมาตรานี้ปรากฏเป็น บทบัญญัติมาตรา ๑๒ ปัจจุบันที่ให้หญิงที่ทำการสมรสแล้ว ใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยมิได้มีเหตุผลบนหลักการใดๆ ในความจำเป็นที่ต้องจำกัดสิทธิในความเสมอภาค หรือไม่ได้เป็นมาตรการสนับสนุนที่ทำให้ต้องเลือกปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เพียงแต่ยกเหตุผล ขึ้นอ้างว่า ไม่สะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมิได้คำนึงถึงเรื่องความเท่าเทียมกัน หรือการลดรอนสิทธิในความเสมอภาคของหญิงแต่อย่างใด จนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเพศ

๒. เนื้อหาของกฎหมาย พิจารณาจากถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แล้วพบว่า การใช้ ชื่อสกุลของหญิงนั้นเป็นเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีมาแต่เกิดและมีอยู่อย่างเท่าเทียมกันอย่างอิสระในฐานะที่เป็นมนุษย์หรือบุคคลเช่นเดียวกับชาย ในมุมมองการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีแล้ว เป็นเรื่องของสิทธิในความเสมอภาคของหญิงนั้นมีนักวิชาการและหน่วยงานเห็นด้วยกับหลักการนี้ โดยตีความคำว่า “ให้ใช้” ในมาตรา ๑๒ ว่า มิได้มีความหมายเป็นบทบังคับเด็ดขาด แต่มีลักษณะให้สิทธิการใช้ชื่อสกุลแก่หญิงที่ทำการสมรสว่า ใช้ชื่อสกุลของสามีได้ และมีได้เป็นการตัดสิทธิ ในการขอกลับมาใช้ชื่อสกุลของตนเองแต่อย่างใด ประกอบกับการใช้ชื่อสกุลของสามีมิได้เป็นเครื่องแสดง สถานภาพของบุคคลของฝ่ายหญิง แต่ค่านำหน้านามต่างหากที่เป็นตัวบ่งชี้สถานภาพของหญิงว่าทำการ สมรสแล้วหรือยัง

ดังนั้น การใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิและมีสภาพเป็นสิทธิในความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองไว้ เนื่องจากมาตรา ๓๐ เป็นเรื่องของหลักความเสมอภาค โดยวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน สำหรับวรรคสาม เป็นเรื่องของการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ.....เว้นแต่เป็นการ ขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้ใช้สิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามวรรคสี่บัญญัติ ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “ความเสมอภาค” โดยหลักการทั่วไป ถ้าข้อเท็จจริงเดียวกัน ต้องปฏิบัติด้วยเกณฑ์

เดียวกัน จึงจะเสมอภาค ถ้าข้อเท็จจริงต่างกัน ต้องปฏิบัติต่างกัน จึงจะเสมอภาค เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ต้องการให้มีการแสดงเทือกเขาเหล่านี้และมุ่งประสงค์ให้คนไทยทุกคนต้องมีชื่อตัวและสกุลแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๑๒ มิได้แสดงถึงความแตกต่างทางกายภาพและหน้าที่อันมีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนต้องให้มีการปฏิบัติให้แตกต่างกันระหว่างหญิงกับชายในการใช้ชื่อสกุล จึงถือว่าไม่มีความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญระหว่างชายและหญิง การบังคับให้หญิงต้องใช้ชื่อสกุลชายภายหลังจากการสมรส จึงขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองไว้

๓. บริบทแวดล้อมของกฎหมาย

- กฎหมายระหว่างประเทศ ในปี ๑๙๗๕ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๑๙๘๕ ซึ่งข้อ ๑๖ ของอนุสัญญานี้ บัญญัติว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการทั้งปวงในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี และรัฐภาคีจะประกันถึงสิทธิต่างๆ ๘ ประการ ดังนี้(ข) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภรรยา รวมถึงสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลและการประกอบอาชีพ...” ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ตั้งข้อสงวน ๔ ข้อ ซึ่งรวมถึงการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และเรื่องของการที่สตรีมีสิทธิที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลได้จากเวลาที่ประเทศไทยตั้งข้อสงวนไว้ จนถึงปัจจุบันล่วงเวลามานับ ๑๘ ปี จึงเกิดคำถามที่ว่า การที่ประเทศไทยให้เหตุผลในการตั้งข้อสงวนว่ากฎหมายภายในยังไม่สอดคล้องอนุสัญญานับนั้นนั้น ถึงเวลาที่จะอนุวัติการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของไทยและอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติหรือยัง

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ พอสรุปได้ดังนี้

๑) กลุ่มบุคคลหรือข้อเท็จจริงเดียวกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ที่ต่างกัน (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๒ ที่ ๓๓/๒๕๔๒ ที่ ๓๔-๕๓/๒๕๔๓ ที่ ๕๐/๒๕๔๓ ที่ ๕๔-๕๕/๒๕๔๓ เป็นต้น)

๒) การตีความถ้อยคำมาตรา ๓๐

- มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๕)

- รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๕)

- การเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงกระทำไม่ได้ตาม มาตรา ๓๐ (คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕)

- กรณีตามมาตรา ๓๐ นั้น ...อาจปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้แตกต่างกันไปได้ แต่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น จะกระทำมิได้...(คำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๕๕)

๓) ข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

มาตรา ๓๐ เป็นเรื่องสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะวรรคสองเป็นความเสมอภาคเฉพาะเรื่องที่ไม่สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ด้วยเหตุความแตกต่างทางเพศ เว้นแต่ด้วยเหตุผลด้านกายภาพหรือหน้าที่เท่านั้น นอกจากนี้การเลือกปฏิบัติกระทำได้แต่ต้องเป็นไปเพื่อให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามวรรคสี่ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค มาตรา ๓๐ เท่านั้น ซึ่งจะต่างไปจากสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่มีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้โดยมีเงื่อนไขว่าเพื่อการที่รัฐธรรมนูยกกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาเกณฑ์ของหลักแห่งความเสมอภาคที่ว่า การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น เมื่อบทบัญญัติ มาตรา ๑๒ นี้ ความแตกต่างทางเพศมิได้เป็นสาระสำคัญของการใช้ชื่อสกุล กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับกับ ย่อมต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน คือ เมื่อกฎหมายไม่ได้บังคับให้ชายต้องใช้ชื่อสกุลของหญิง เมื่อสมรสแล้ว หญิงย่อมไม่ถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของชายเมื่อสมรสแล้วเช่นกัน นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถ ยกอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคได้เนื่องจากการก่อให้เกิด การแบ่งแยกอย่างไม่สามารถยอมรับได้ ซึ่งการแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว ไม่สามารถอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อก่อให้เกิด การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ นอกจากนี้ เมื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับ สิทธิการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีแล้ว สรุปได้ว่า

(๑) กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งได้แก่ประเทศฝรั่งเศส ปรากฏว่าไม่มีการบัญญัติเรื่องการซื้อขายชื่อสกุลของหญิงเมื่อทำการสมรสไว้ในกฎหมาย คงมีแต่บทบัญญัติว่าเมื่อมีการหย่าให้คู่สมรสแต่ละฝ่ายกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน อย่างไรก็ตาม ตามจารีตประเพณียอมรับกันว่าเมื่อทำการสมรสหญิงจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามี ส่วนบุตรกฎหมายกำหนดให้ใช้ชื่อสกุลของบิดาสำหรับประเทศเยอรมนีเมื่อหญิงและชายทำการสมรส คู่สมรสจะใช้ชื่อสกุลของแต่ละฝ่าย หรือจะกำหนดชื่อสกุลที่จะใช้ร่วมกันก็ได้โดยแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่เมื่อมีการจดทะเบียนสมรสหรืออาจกระทำภายในระยะเวลา ๕ ปี หลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนสมรสแล้ว ส่วนการใช้ชื่อสกุลของบุตรนั้นในกรณีที่บิดาใช้ชื่อสกุลร่วมกันของบิดามารดาเป็นชื่อสกุลของบุตร แต่หากบิดามารดาใช้ชื่อสกุลต่างกันให้บิดามารดาแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะให้บุตรใช้ชื่อสกุลของผู้ใด

(๒) ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ แต่โดยจารีตประเพณี เมื่อหญิงทำการสมรสจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามีสำหรับประเทศออสเตรเลียคู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ส่วนบุตรถ้าไม่มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่นให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา

(๓) ประเทศในเอเชีย ซึ่งได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ปรากฏว่า คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาที่ทำขึ้นในขณะสมรส ส่วนการใช้ชื่อสกุลของบุตรในกรณีที่บิดามารดาใช้ชื่อสกุลต่างกัน บุตรมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาก็ได้สำหรับประเทศจีน หญิงและชายเมื่อทำการสมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ และบุตรก็มีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาได้เช่นกัน ประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้เมื่อทำการสมรสหญิงมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือจะใช้ชื่อสกุลของสามีก็ได้ ส่วนบุตรให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา

จากรายงานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น พบว่า โดยทั่วไปมีการยอมรับสิทธิของสตรีที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเมื่อทำการสมรสได้ ส่วนการกำหนดให้ต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเมื่อทำการสมรสแล้ว จะเป็นเรื่องของจารีตประเพณี โดยมีได้บัญญัติเป็นบทบังคับไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงที่ทำการสมรสแล้วเป็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐในการเลือกที่จะกำหนดบังคับไว้ในกฎหมาย ดังเช่น ประเทศไทยได้ตราไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติคุ้มครองหลักความเสมอภาคของบุคคลไว้ในมาตรา ๓๐ โดยให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ห้ามมิให้รัฐออกกฎหมายใดอันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ อีกทั้งรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บทบัญญัติ

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๐.๒/๑๑๘๕๕ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ชี้แจงเรื่องนี้ว่า

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ ซึ่งหากประสงค์จะชี้แจงให้ยื่นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความโดยละเอียดแจ้งแล้วนั้น

กระทรวงมหาดไทยขอชี้แจงประเด็นที่นางผดิดินทรา ภัคเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย จังหวัดเชียงใหม่ เสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นำพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยว่า ตามมาตราดังกล่าวจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรีหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงควรให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ โดยขอสรุปข้อดีและข้อเสีย กรณีหาก “หญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมหรือชื่อสกุลของกลุ่มสมรสก็ได้” ดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีบุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าวหรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยึดถือของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือมารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน เพราะคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของบิดาแต่อีกคนหนึ่งใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน

๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวตนบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล

๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดั่งามแก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตรซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด หรือบุตรแต่ละคนอาจจะใช้ชื่อสกุลต่างกัน สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว ถ้าต่างฝ่ายต้องการให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน ปัญหาความแตกแยกย่อมเกิดขึ้นในที่สุด นอกจากนี้ อาจเกิดผลกระทบทางสังคมหรือการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

อนึ่ง นอกจากประเด็นข้อดีและข้อเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นว่าตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งสำหรับในประเด็นที่ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน น่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคมและการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว การวินิจฉัยเรื่องนี้ต้องพิจารณาจากกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของไทย และหลักการที่ถือปฏิบัติในสากล ประกอบกัน

หลักการของประเทศไทย เริ่มจากพระราชบัญญัติชื่อนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” พบว่ากฎหมายที่ออกมา ๕๐ ปีที่ผ่านมา เป็นกฎหมายที่รองรับสิทธิและเสรีภาพความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงอย่างเต็มที่ ต่อมา ได้มีการยกเลิกมาตรานี้ครั้งแรกในปี ๒๔๘๔ ให้ยกเลิกข้อความเก่ามาใช้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และครั้งที่ ๒ ในพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ คือเมื่อ ๔๑ ปีที่ผ่านมา เป็นมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เหมือนกัน โดยอ้างเหตุผลว่า “ไม่สะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน” เป็นการลดทอนสิทธิของหญิง จนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเพศขึ้น

เมื่อศึกษาด้านขนบธรรมเนียมของไทย จะพบว่าการใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเป็นชื่อสกุลของคู่สมรสนั้น เป็นไปตามหลักการสืบสายโลหิตทางฝ่ายชาย ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบนี้มาตั้งแต่การตรา

กฎหมายชื่อสกุลฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติชื่อสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ว่า “ชื่อสกุลเป็นชื่อประจำวงศ์สกุลซึ่งสืบเนื่องมาแต่บิดาถึงบุตร” และมาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ชื่อสกุลอันหัวหน้าครอบครัวได้เลือกแล้วนั้น ท่านให้ใช้เป็นชื่อสกุลของบุตรและธิดาด้วย....ฯลฯ” และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงราชาธิบายเกี่ยวกับนามสกุลไว้ว่า “นามสกุลเป็นเครื่องหมายให้รู้จักกันว่ามีบรรพบุรุษร่วมกัน ต้องช่วยกันรักษาบรรพบุรุษนั้นไว้อย่าให้เสีย”

สำหรับในต่างประเทศ ในยุโรปและเอเชีย ที่ถือว่าเจริญแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติเรื่องการใช้นามสกุลของสามีไว้ในกฎหมายแต่ประการใด คงถือตามหลักจารีตประเพณีเท่านั้น หรือให้เลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือชื่อสกุลเดิมของตนเองก็ได้ สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) องค์การสหประชาชาติได้ประกาศอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีซึ่งในข้อ ๑๖ ของอนุสัญญานี้ บัญญัติว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการทั้งปวงในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี....ฯลฯ” ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ (พ.ศ. ๒๕๒๘)

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงที่ทำการสมรสแล้วเป็นไปตามนโยบายของรัฐในการเลือกที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ของประเทศไทย พระราชบัญญัติฉบับแรกที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตราในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ให้สิทธิและความเสมอภาคของชายและหญิงที่สมรสกันให้สตรีเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือของตนเองก็ได้ นับว่าเมื่อ ๕๐ ปีที่ผ่านมา ในสมัยการปกครองระบบกษัตริย์ซึ่งทรงเป็นประมุขของชาวไทยทรงคิดและทำให้ความเสมอภาคเหมือนกับประเทศที่เจริญแล้ว ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยและสมัยปฏิวัติได้มีการแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ถือเป็นการยกเลิกการให้สิทธิสตรีเลือกใช้ชื่อสกุลได้เพราะการกำหนดคำว่า “ให้ใช้” เป็นคำที่มีลักษณะ “บังคับ” โดยชัดแจ้ง ณ ปัจจุบัน นโยบายของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มีลักษณะบังคับให้หญิงที่มีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ถือเป็นการลดอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้หญิงและชายมีสิทธิในการใช้ชื่อสกุลไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างเรื่องเพศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายพัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ ว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยมีข้อเท็จจริงโดยสรุปดังนี้

๑. นางผณิตรา ภัคเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรวม ๓๓ คน มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ความว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน” จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาและใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย

ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรส เป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้ผู้หญิงที่มีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสตามกฎหมาย โดยถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิงทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง โดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ยังบัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามี ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดโดยให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายมีภริยาที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิแต่อย่างใด เป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย ผู้ร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า การให้หญิงมีสามีใช้นามสกุลเดิมได้มีข้อดีและข้อเสียดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยึดถือของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือมารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน เพราะคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของบิดา แต่อีกคนหนึ่งใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน

๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล

๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ด้งามแก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชายอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตร ซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด หรือบุตรแต่ละคนอาจจะใช้ชื่อสกุลต่างกัน สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว ถ้าต่างฝ่ายต้องการให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน ปัญหาความแตกแยกย่อมเกิดขึ้นในที่สุด นอกจากนี้อาจเกิดผลกระทบทางสังคมหรือการยอมรับจากนานาอารยประเทศ

อนึ่ง นอกจากประเด็นข้อดีและข้อเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งสำหรับในประเด็นที่ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน น่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคมและการเมือง อาทิเช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธี พิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๒ หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นเบื้องต้นต้องวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ หรือไม่ เห็นว่า กรณีตามคำร้องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นกรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี มิใช่เป็นกฎหมายฉบับแรกเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่เป็นกฎหมายฉบับที่สาม กฎหมายฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติชื้อชานานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๔๕๕ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๕๖ ต่อมาเมื่อมีพระราชกำหนดชานานนามสกุลเพิ่มเติม พระพุทธศักราช ๒๔๖๕ และพระราชบัญญัติชื้อชานานนามสกุล (ฉบับที่ ๒) พระพุทธศักราช ๒๔๘๑ ส่วนกฎหมายฉบับที่สองคือ พระราชบัญญัติชื้อสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้วจึงมีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เมื่อดูเนื้อหาของสาระของกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อชานานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติชื้อสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้ยกเลิกมาตรา ๖ เดิม และบัญญัติใหม่เป็นมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และการแก้ไขในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันเป็นมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติชื้อสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๘๔ แตกต่างจากพระราชบัญญัติชื้อชานานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติชื้อบุคคล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ เพิ่มหลักการให้หญิงหม้ายโดยสามีตายมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือกลับมาใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้จึงเห็นได้ว่า ดั้งเดิมคนไทยไม่มีนามสกุล มีแต่ชื่ออย่างเดียว พระราชบัญญัติชื้อชานานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางรากฐานของกฎหมายปัจจุบัน เพื่อให้คนไทยทุกคนต้องมีทั้งชื่อและนามสกุล เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติชื้อชานานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แล้วพบว่า กฎหมายดังกล่าวให้มีการตั้งชื่อสกุลขึ้นเพื่อแสดง “เทือกเถาเหล่ากอ” ของบุคคล ดังนั้นชายและหญิงจึงมีสิทธิที่จะแสดงเทือกเถาเหล่ากอของตนได้อย่างเสมอภาคกันว่าหญิงมีเทือกเถาเหล่ากอ แห่่งกำเนิดมาจากวงศ์ตระกูลของบรรพบุรุษคนไหน และสืบเชื้อสายมาแต่บิดามารดาใด เมื่อพิจารณาถึงประวัติศาสตร์เป็นที่เข้าใจได้ว่า ขณะที่มีการตรากฎหมายดังกล่าวในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นสมัยสมบูรณ์อาณาจักรราชย์ที่ถือว่าพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ ต่อมาได้ปรากฏผลเป็นกฎหมายและเป็นรัชสมัยที่มีการรับอารยธรรมต่างชาติเข้ามา โดยเฉพาะอารยธรรมตะวันตกซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบกฎหมายของไทยอย่างมาก พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นกฎหมายที่เกิดจากการประนีประนอมหรือผสมผสานระหว่างแนวความคิดตะวันตกและตะวันตก และการนำเอาระบบจารีตประเพณี (Common Law) ที่ให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี และระบบ

กฎหมาย Civil Law ที่ให้สิทธิหญิงมีสามีมีสิทธิเลือกใช้นามสกุลเดิมของตนได้ มาผสมหลักการทั้งสองแบบเข้าด้วยกัน ขณะนั้นประเทศไทยยังใช้ชื่อว่าประเทศสยามและยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับแรก จึงเป็นเรื่องที่นายกอง และการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวถือได้ว่าเป็นพระมหากษัตริย์คุณอันประเสริฐของพระมหากษัตริย์ไทยในอดีต

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ มีการแก้ไขกฎหมายใหม่ใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔” ให้ยกเลิกมาตรา ๖ และบัญญัติใหม่เป็น มาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติแล้ว เห็นว่า เหตุผลที่ว่า “สมควรปรับปรุงและรวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องชื่อบุคคลขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย” ไม่เป็นเหตุผลที่สมเหตุผลเพียงพอที่จะจำกัดสิทธิหรือตัดสิทธิการใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงที่มีสามีออกไป คงมีแต่เหตุผลในเรื่องของเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร อันประกอบด้วยผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ที่มีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับความเชื่อหรือวัฒนธรรมที่ตนเห็นว่าเป็นเรื่องถูกต้อง แต่มิได้ตระหนักถึงเรื่องของสิทธิในความเสมอภาค ดังเช่นที่พระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ ฉบับเดิมได้วางหลักการไว้ นอกจากนี้อาจเป็นความต้องการแสดงออกซึ่งความเป็นเอกลักษณ์ของสถาบันครอบครัวของไทยที่มีรากเหง้าจากความเชื่อที่ว่า “ผู้ชายเป็นใหญ่” สิทธิของหญิงที่มีสามีจะมีก็ต่อเมื่อสามีอนุญาตเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องของแนวคิดที่สวนทางระหว่างระบบการปกครองของไทยที่เป็นประชาธิปไตยกำลังเบ่งบาน มีการนำเรื่องสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยเข้ามาบัญญัติรองรับเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะที่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีการตราขึ้นใช้บังคับ กลับมีลักษณะเป็นการลดทอนสิทธิในความเสมอภาคตลอดจนเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างทางเพศระหว่างหญิงและชายอย่างเห็นได้ชัด ส่วนพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่การจดทะเบียน การขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล และการขอร่วมชื่อสกุลตามกฎหมายเดิม ยังไม่เป็นความสะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันสมควรปรับปรุงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับความสะดวก รวดเร็ว และเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น” จึงไม่ปรากฏเหตุผลของหลักการใหม่แต่อย่างใด แต่เป็นการขัดต่อหลักของระบบ Civil Law ที่ว่า การสมรสไม่ทำให้หญิงเสียชื่อสกุลไป

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีแยกได้ดังนี้

(๑) กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมาย Civil Law ซึ่งได้แก่ประเทศฝรั่งเศส ปรากฏว่าไม่มีการบัญญัติเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงเมื่อทำการสมรสไว้ในกฎหมาย คงมีแต่บทบัญญัติว่า

เมื่อมีการหย่าให้คู่สมรสแต่ละฝ่ายกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน อย่างไรก็ตาม ตามจารีตประเพณียอมรับกันว่า เมื่อทำการสมรสหญิงจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามี ส่วนบุตรกฎหมายกำหนดให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา สำหรับประเทศเยอรมันเมื่อหญิงและชายทำการสมรส คู่สมรสจะใช้ชื่อสกุลของแต่ละฝ่าย หรือจะกำหนดชื่อสกุลที่จะใช้ร่วมกันก็ได้ โดยแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่เมื่อมีการจดทะเบียนสมรสหรืออาจกระทำภายในระยะเวลา ๕ ปี หลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนสมรสแล้ว ส่วนการใช้ชื่อสกุลของบุตรนั้นในกรณีที่บิดามารดาใช้ชื่อสกุลร่วมกันก็ให้ถือว่าชื่อสกุลร่วมกันของบิดามารดาเป็นชื่อสกุลของบุตร แต่หากบิดามารดาใช้ชื่อสกุลต่างกันให้บิดามารดาแสดงเจตนาต่อเจ้าหน้าที่ว่าจะให้บุตรใช้ชื่อสกุลของผู้ใด

(๒) ประเทศที่ใช้กฎหมายระบบจารีตประเพณี Common Law ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ แต่โดยจารีตประเพณี เมื่อหญิงทำการสมรสจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามี สำหรับประเทศออสเตรเลียคู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ส่วนบุตรถ้าไม่มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่นให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา

(๓) ประเทศในเอเชีย ซึ่งได้แก่ประเทศญี่ปุ่น ปรากฏว่า คู่สมรสมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาที่ทำขึ้นในขณะสมรส ส่วนการใช้ชื่อสกุลของบุตรในกรณีที่บิดามารดาใช้ชื่อสกุลต่างกัน บุตรมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาก็ได้ สำหรับประเทศจีน หญิงและชายเมื่อทำการสมรสก็มีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ และบุตรมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาได้เช่นกัน ประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้เมื่อทำการสมรสหญิงมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือจะใช้ชื่อสกุลของสามีก็ได้ ส่วนบุตรให้ใช้ชื่อสกุลของบิดา

จึงเห็นได้ว่า โดยทั่วไปมีการยอมรับสิทธิของสตรีที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเมื่อทำการสมรสได้ ส่วนการกำหนดให้ต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเมื่อทำการสมรสแล้ว จะเป็นเรื่องของจารีตประเพณี โดยมีได้บัญญัติเป็นบทบังคับไว้ จึงสรุปได้ว่า การเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงที่ทำการสมรสแล้วเป็นปัญหาด้านนโยบายของรัฐในการเลือกที่จะกำหนดบังคับไว้ในกฎหมายในสมัยนั้น ดังเช่นประเทศไทยได้ตราไว้ในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บังคับมาจนถึงปัจจุบันนี้

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ก่อให้เกิดปัญหาโต้เถียงกันตลอดมาว่า หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมหรือไม่ เห็นว่าคำว่า “ให้ใช้” เป็นคำที่มีลักษณะบังคับโดยชัดแจ้ง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับถ้อยคำในกฎหมายเดิมที่ใช้ถ้อยคำแตกต่างไป จึงต้องถือว่าหญิงมีสามีไม่มีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิม ตามทางปฏิบัติของกองการทะเบียนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ยึดถือตามหนังสือของกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๓/๕๖๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครว่า มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และ

มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ คำว่า “ให้ใช้” ชื้อสกุลแต่ละกรณีแตกต่างกันไปตามสถานภาพของหญิง ซึ่งมีความหมายบอกความบังคับว่าหญิงในสถานภาพใดใช้นามสกุลอย่างไรเป็นการแสดงสถานภาพของบุคคลและดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัว เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและวัฒนธรรมอันดีงามของระบบสังคมไทย ดังนั้น หญิงมีสามีที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายให้ใช้ชื้อสกุลของสามี โดยจะขอใช้ชื้อสกุลเดิมของตนหรือชื้อสกุลอื่นไม่ได้ หญิงหม้ายโดยการหย่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายต้องกลับไปใช้ชื้อสกุลเดิมของตนเท่านั้น หญิงหม้ายโดยการตายของสามีให้ใช้ชื้อสกุลของสามี แต่หากมีความประสงค์ที่จะขอจดทะเบียนตั้งชื้อสกุลใหม่ หรือกลับไปใช้ชื้อสกุลเดิมของตนก็ย่อมกระทำได้นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้มีหนังสือเวียนลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๕ เรื่อง การใช้ชื้อสกุลของหญิงมีสามีและหญิงหม้ายให้ถือปฏิบัติ โดยใจความสำคัญของหนังสือได้นำเอาคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาคำว่า “ให้ใช้” เท่ากับเป็นการบังคับให้ปฏิบัติ ฉะนั้น หญิงมีสามีจึงต้องใช้ชื้อสกุลของสามีเสมอไป โดยจะขอแก้ไขรายการในทะเบียน หรือยื่นคำขอตั้งชื้อสกุลใหม่ให้ต่างไปจากชื้อสกุลของสามีไม่ได้

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ได้มีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยนางสมิหรา จิตตลดากร หรือเปรณาวิน ได้ยื่นคำร้องทุกข์ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๒๔ ว่าเขตบางกอกน้อยไม่ดำเนินการแก้ไขชื้อสกุลของผู้ร้องทุกข์ตามที่ยื่นคำร้องโดยให้เหตุผลว่า เขตบางกอกน้อยถือปฏิบัติตามหนังสือของกรมการปกครอง ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ที่ระบุว่า ให้หญิงมีสามีที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายต้องใช้ชื้อสกุลของสามี และจะขอใช้ชื้อสกุลเดิมของตนหรือชื้อสกุลอื่นไม่ได้ ซึ่งที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์วินิจฉัยว่า หญิงมีสามีจะต้องใช้ชื้อสกุลตามสามีจะขอแก้ไขรายการในทะเบียนบ้าน หรือยื่นขอตั้งนามสกุลใหม่ให้ต่างไปจากชื้อสกุลของสามีไม่ได้

ปัญหาต่อไปว่า สิทธิการใช้ชื้อสกุลเป็นสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญไทยปัจจุบันมีความแตกต่างจากฉบับก่อนๆ คือ มีบทบัญญัติรองรับให้เกิดผลในทางปฏิบัติในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ โดยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๒๕ บัญญัติเกี่ยวกับหลักการประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไว้หลายประการ โดยเฉพาะหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขึ้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ นอกจากนี้ มาตรา ๒๖ ได้เน้นเรื่องของการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ ได้บัญญัติรองรับไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและ

เสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” กล่าวได้ว่า การที่นานาประเทศได้บัญญัติรองรับสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ แนวความคิดดังกล่าว มีผลมาจากนักปรัชญาที่เห็นว่า ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิดโดยเป็นสิทธิที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันอย่างอิสระ สิทธิดังกล่าวไม่อาจถูกยกเลิกได้โดยสัญญาประชาสังคม (กฎหมาย) แต่อาจทำให้นั่นคงได้โดยสัญญาประชาสังคม นอกจากนี้ได้มีแนวคิดที่จะแบ่งแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็นสิทธิในเสรีภาพกับสิทธิในความเสมอภาค ถือเป็นรากฐานสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งนักวิชาการกฎหมายเยอรมัน Guenter Duering กล่าวไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนเป็นมนุษย์โดยอำนาจแห่งจิตวิญญาณของเขา และการทำให้บรรลุป่าหมายภายในขอบเขตส่วนใหญ่ของบุคคลนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบุคคลนั่นเอง ในอันที่จะกำหนดตนเองและในการสร้างสภาพแวดล้อมของตนเอง” แนวคิดนี้ประกอบด้วยรากฐานสำคัญ ๒ ประการ คือ สิทธิในชีวิตร่างกายและสิทธิในการที่จะได้รับความเสมอภาค ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกบุคคลมาตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงที่ตนประสงค์ สำหรับสิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการแสดงความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลและต่อสังคม

รัฐธรรมนูญไทยได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งเป็นเสรีภาพหลักอันก่อให้เกิดเสรีภาพเฉพาะเรื่อง เช่น เสรีภาพในเคหสถานตามมาตรา ๓๕ เช่นเดียวกับความเสมอภาคทั่วไปที่ยังแบ่งออกเป็นความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ ความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายและหญิงตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง

ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. ๑๙๔๙ (พ.ศ. ๒๔๙๒) ได้วางหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า

- (๑) บุคคลย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย
- (๒) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้รัฐดำเนินการสนับสนุนเพื่อบรรลุป่าหมายแห่งความมีสิทธิเท่าเทียมกันของหญิงและชาย และก่อให้เกิดผลในการขจัดความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่
- (๓) บุคคลไม่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติได้เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด และเผ่าพันธุ์ ความเชื่อ ความคิดในทางศาสนาหรือการเมือง บุคคลไม่อาจได้รับการปฏิบัติอย่างเสียเปรียบเพราะเหตุแห่งความพิการของบุคคลนั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญไทยแล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เหมือนกัน กล่าวคือ วรรคแรกเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไป วรรคสองเป็นหลักความเสมอภาคเฉพาะหญิงชาย และวรรคสามเป็นหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ แม้ว่าวรรคสองของรัฐธรรมนูญไทยมิได้บัญญัติถ้อยคำที่ว่า

“ให้รัฐดำเนินการสนับสนุน ที่มีอยู่” เหมือนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติเป็นครั้งแรกในมาตรา ๒๘ วรรคสองว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” และในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๓๖ ว่า “ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือบัญญัติกฎหมาย ขึ้นใหม่ เพื่อให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำ บทบัญญัติมาตรา ๒๘ วรรคสอง มาใช้บังคับ” ซึ่งมาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิง มีสิทธิเท่าเทียมกัน” แต่ก็ได้หมายความว่า รัฐไม่มีหน้าที่ในการสนับสนุนให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และจัดความไม่เท่าเทียมกัน ทั้งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามความในมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครอง...ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิง และชาย...” จึงย่อมทำให้เห็นประเด็นความสอดคล้องได้อย่างดี

ในเรื่องความเสมอภาคทางเพศนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัย เรื่องความแตกต่างทางเพศ อาจเป็นเหตุผลที่สำคัญของการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยมีเหตุผลในเรื่อง ความแตกต่างในทางกายภาพกับภาระหน้าที่ระหว่างหญิงและชาย ต่อมาได้วินิจฉัยว่า การปฏิบัติให้แตกต่างกัน ระหว่างหญิงและชายในทางกฎหมายอาจทำได้เฉพาะเมื่อแตกต่างในทางกายภาพและทางหน้าที่ที่มีผลมาจากเพศ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในการดำเนินชีวิตที่สำคัญ ถ้าพึงเพียงเหตุผลในทางประเพณีวัฒนธรรมของความสัมพันธ์ ในการดำเนินชีวิตคงไม่เพียงพอที่จะอธิบายได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัย สรุปว่า การสมรสที่ได้กระทำระหว่างวันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๓ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๖ ซึ่งเป็นช่วงที่กฎหมายจำกัดมิให้ใช้ชื่อสกุลของหญิง เป็นชื่อสกุลของกลุ่มสมรส ตามมาตรา ๑๓๕๕ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “ให้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเป็นชื่อสกุลของกลุ่มสมรส” โดยมีให้ใช้ชื่อสกุลของฝ่ายหญิงเป็นชื่อสกุลของกลุ่มสมรส มีลักษณะขัดแย้งกับความเป็นฝ่ายชาย เป็นการละเมิด ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของสตรี จึงไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคระหว่างหญิงและชายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง จากการที่บทบัญญัติมาตรา ๓ วรรคสอง ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีบัญญัติ เหมือนกับรัฐธรรมนูญไทย มาตรา ๓๐ วรรคสอง ดังนั้น สิทธิการใช้ชื่อสกุลจึงเป็นสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งหลักความเสมอภาคจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อที่จะลดความเสียเปรียบของสตรีในสังคม ทั้งนี้ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองว่า บุคคลไม่อาจถูกเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งความแตกต่าง ทางเพศที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เท่ากับเป็นการยืนยันหลักการของความเสมอภาคทั่วไป ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกจำกัดความอิสระในการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ กล่าวได้ว่าความเป็นเพศหญิงหรือชาย ไม่ถือว่าเป็นสาระที่สำคัญในการปฏิบัติให้แตกต่างกันในทางกฎหมายได้

เมื่อพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศ จากการที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๘ (พ.ศ. ๒๔๙๑) โดยปฏิญญา ฯ นี้ ถือหลักว่ามนุษย์เกิดมาในโลกย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง เพื่อให้การปฏิบัติต่อสตรีเป็นไปตามปฏิญญาดังกล่าว ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ (พ.ศ. ๒๕๒๒) จึงมีประกาศอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ในข้อ ๑๖ ของอนุสัญญา ฯ บัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชื่อสกุลของบุคคลว่า “รัฐภาคีจะใช้มาตรการทั้งปวงในการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเรื่องทั้งปวงที่เกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี และรัฐภาคีจะประกันถึงสิทธิต่างๆ ๘ ประการ ดังนี้...(ข.) สิทธิส่วนตัวเช่นเดียวกันในฐานะสามีและภริยารวมถึงสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลและการประกอบอาชีพ ...” แม้ว่าประเทศไทยลงนามเป็นภาคีแล้ว แต่ได้ตั้งข้อสงวนไว้รวม ๔ ข้อ ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายภายในยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา ฯ ซึ่ง ๑ ใน ๔ ของข้อสงวน คือ การสมรสและความสัมพันธ์ทางครอบครัว รวมถึงเรื่องการที่สตรีมีสิทธิที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลได้ เห็นว่า การที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นภาคีตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า ๑๗ ปีแล้ว ยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว จึงเกิดคำถามว่าถึงเวลาหรือยังที่จะอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกัน ประกอบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รองรับหลักความเสมอภาคของชายและหญิง กับชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓๐

เมื่อการใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิในความเสมอภาคแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เห็นว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้วางหลักการสิทธิเท่าเทียมกันหรือความเสมอภาคของชายและหญิงไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” โดยการยึดถือหลักความเสมอภาคเป็นหลักที่มีความสำคัญ เพราะถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อบุคคลสามารถนำสิทธิต่างๆ ที่ได้รับการบัญญัติรับรองคุ้มครองแก่บุคคลนั้นไปอ้างได้อย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย หรือการกระทำของฝ่ายปกครอง รวมทั้งการวินิจฉัยคดีของศาลด้วย เมื่อพิจารณาเหตุผลข้างต้นที่กล่าวมาโดยละเอียดแล้ว เห็นว่า กฎหมายจำเป็นต้องมีหลักความสอดคล้องกันของระบบกฎหมายอื่น ระบบสังคมนอกเหนือจากที่ต้องสอดคล้องกับกฎหมายแม่บทคือ รัฐธรรมนูญ อันเป็น

กฎหมายหลักที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งมิได้ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายให้มีการปฏิบัติแตกต่างกัน อาจเนื่องมาจากผลประโยชน์ที่แตกต่างกันหรือเหตุผลอื่นๆ ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีเหตุผลเป็นที่รับฟังได้ ในกรณีนี้พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ได้อาศัยความเป็นหญิงหรือชายเป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยกำหนดให้เมื่อจดทะเบียนสมรส ให้หญิงใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชาย ถือว่าเป็นการบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเป็นชื่อสกุลของการสมรส ทำให้ฝ่ายหญิงเกิดความเสียเปรียบ ทั้งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้รับรองสิทธิความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายและหญิงไว้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลไว้อย่างชัดเจน เมื่อการกำหนดดังกล่าวไม่สามารถให้เหตุผลที่อาจรับฟังได้ว่าเหตุใด จึงต้องใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเท่านั้นเป็นชื่อสกุลหลังการสมรส ทำให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในทางเพศ และสถานะของบุคคลในการสมรสระหว่างหญิงและชาย ดังนั้นมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงทำให้บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ยื่นหนังสือ
ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัย กรณีนางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล
พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยนางผณิตรา ภัคเกษม
และคณะ เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี
ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้อง
กับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติว่า
“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิ
เท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด
เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม
ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
จะกระทำมิได้” และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ บัญญัติว่า “รัฐต้องคุ้มครอง
และพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็น
ปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน”

ผู้ร้อง ได้พิจารณาและเห็นว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า
“หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย
ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรส เป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะหญิง
ที่มีสามีเท่านั้น ทำให้หญิงที่มีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสตามกฎหมาย โดย
ถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิง
ไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ที่บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง โดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน และโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ยังบัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามี ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดโดยให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายมีภรรยาที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิแต่อย่างใด เป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย

ดังนั้นผู้ร้อง จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยื่นหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รวบรวมสำนวนไว้ หนังสือชี้แจงดังกล่าว สรุปข้อดี - ข้อเสีย กรณีให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองได้ ดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าวหรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยึดถือของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือมารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน เพราะคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของบิดาแต่อีกคนหนึ่งใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน

๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล

๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดีงามแก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตร ซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด หรือบุตรแต่ละคนอาจจะใช้ชื่อสกุลต่างกัน สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว ถ้าต่างฝ่ายต้องการให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน

นอกจากประเด็นข้อดีและข้อเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่าตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็งสำหรับในประเด็นที่ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน น่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคมและการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ตามคำร้องและต้นเรื่อง ขอให้พิจารณาพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” มาตราเดียวว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา ๓๐ ประเด็นพิจารณาตามคำร้องนี้จึงเกี่ยวกับปัญหามาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เท่านั้น ไม่มีประเด็นพิจารณาไปถึงเรื่องอื่น เช่น การที่ชายจะใช้ชื่อสกุลของภรรยา หรือการใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงอย่างเดียว หรือใช้ควบกับชื่อสกุลของสามี หรือปัญหาว่าบุตรจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือของมารดา

ความจริงแล้วเรื่องชื่อและชื่อสกุลในโลกนี้ยังไม่มีหลักสากล แต่ละประเทศแต่ละชุมชนมีกฎหมายหรือประเพณีใช้ชื่อสกุลแตกต่างกันค่อนข้างหลากหลาย รวมทั้งที่ไม่มีชื่อสกุลแสดงเทือกเถาเหล่ากอเลย หรือมีการแสดงเทือกเถาเหล่ากอด้วยวิธีอื่นโดยไม่ใช้หรือไม่มีชื่อสกุล แต่สำหรับประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่ามีประเพณีใช้ชื่อสกุลตั้งแต่เมื่อมีพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง หากจะถามว่าประเพณีการใช้ชื่อสกุลของคนไทยมีอย่างไร ก็คงต้องตอบว่าเป็นไปตามกฎหมาย คือ กฎหมายกำหนดว่าอย่างไร คนไทยก็ทำตามอย่างนั้น

ชื่อสกุลเป็นการแสดงเทือกเถาเหล่ากอและสามารถแสดงถึงชื่อเสียงเกียรติยศอันควรภูมิใจของผู้ใช้หรือร่วมใช้ชื่อสกุลเดียวกัน ในทางกลับกัน ก็อาจเป็นสื่อแสดงความเสื่อมเสียน่าอับอายของผู้ใช้หรือร่วมใช้ชื่อสกุลก็ได้ กฎหมายว่าด้วยชื่อสกุล จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งชื่อสกุล การใช้ชื่อสกุล และการเปลี่ยนชื่อสกุลหรือการตั้งชื่อสกุลใหม่แทนชื่อสกุลเดิมด้วย การใช้ชื่อสกุล การเปลี่ยนชื่อสกุลหรือตั้งชื่อสกุลใหม่ จึงเป็นสิทธิพื้นฐานของคนไทยตลอดมาตั้งแต่มีพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ในทางกฎหมาย สถานะของการสมรสทำให้ความสามารถของกลุ่มสมรสเปลี่ยนไปจากเมื่อยังมีได้สมรสหลายประการ เช่น ความสามารถในการทำนิติกรรมถูกต้องตอนลงโดยต้องได้รับความยินยอมของกลุ่มสมรสจึงจะทำได้ แต่ผลกระทบต่อความสามารถในการทำนิติกรรมนี้ มีผลต่อชายและหญิงเท่าเทียมกัน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของกลุ่มสมรสด้วยกันและป้องกันความเสียหายต่อบุคคลที่สาม แต่การบังคับให้หญิงมีสามีต้องเปลี่ยนชื่อสกุล มีผลกระทบต่อหญิงฝ่ายเดียวหลายประการ เพราะชื่อสกุลใหม่ แตกต่างจากชื่อสกุลในเอกสารสิทธิและเอกสารนิติกรรมต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนสมรส เช่น ใบรับรองความรู้ ประกาศนียบัตร โฉนดที่ดิน ปริญญาบัตร หนังสือสัญญา ประวัติดีเด่น และชื่อเสียงที่มีอยู่ก่อนสมรสก็ขาดจากชื่อและชื่อสกุลใหม่ บิดามารดาที่อุปการะเลี้ยงดูส่งเสริมบุตรสาวที่มีชื่อเสียงเกียรติยศ ก็เสียโอกาสได้รับความชื่นชม เพราะหญิงสมรสแล้วใช้ชื่อสกุลของสามีแทนชื่อสกุลเดิม

พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี โดยไม่มีทางเลือก และไม่มีลักษณะที่อาจอ้างได้ว่าเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น จึงเป็นบทบัญญัติที่ละเมิดต่อสิทธิอันเท่าเทียมกันของชายและหญิง ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และใช้บังคับต่อไปมิได้ตามมาตรา ๖

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ ข้อเท็จจริง ตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้อง ได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางผดุงนิตรา ภัคเกษม และคณะ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” นั้น เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อสตรี ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ขอให้ผู้ร้องพิจารณาแล้วส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ แจ้งให้ผู้ร้องและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ชี้แจงสรุปได้ว่า การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้นามสกุลเดิมของตนเองได้ นั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย รายละเอียดปรากฏตามหนังสือชี้แจงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญรวบรวมอยู่ในสำนวนแล้ว

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาต่อไป พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ส่วนพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อ สกุลของสามี” นั้น จะเป็นบทบัญญัติที่ไม่เท่าเทียมกันของชายและหญิง ทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังกล่าว หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้ทุกคนมีความเสมอกัน ในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกัน ระหว่างชายและหญิง การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะ ของบุคคลนั้น จะกระทำมิได้

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาจึงมีว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นหรือเป็นเพียงการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้

พิจารณาแล้ว คำว่า “ให้ใช้” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีความหมายอย่างไร ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในการที่จะใช้นามอันชอบที่จะใช้ได้...ฯลฯ...” ซึ่งนามหรือชื่อบุคคลหมายถึงชื่อสกุลด้วย ประเทศไทยเพิ่งจะมีกฎหมายให้ใช้ชื่อสกุลเมื่อปี พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยพระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๕๖ ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว คนไทยไม่มีชื่อสกุล การกำหนดตัวบุคคลเพื่อชี้ให้ชัดว่าหมายถึงใคร มักจะบอกอาชีพ ที่อยู่ หรือลักษณะพิเศษของคนๆ นั้น พระราชบัญญัติขนานนามสกุล ฯ นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีวิธีการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย และการสมรสให้มีความมั่นคงชัดเจนโดยอาศัยการสอบสวน ดำเนินรูปพรรณสัณฐานบุคคลแล้ว ยังเพื่อต้องการทราบเทือกเถาเหล่ากอสืบมาแต่บิดามารดาได้ให้แม่นยำ อีกด้วย สำหรับการให้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ นั้น ว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิในการเลือกให้ชื่อสกุลของภริยาไว้ชัดเจน แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้ใช้พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ ขึ้นแทน หลักการเดิมที่ให้สิทธิหญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิเลือกให้ชื่อสกุลเช่นอย่างกฎหมายเก่าอีก และบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็เป็นเช่นเดียวกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ กล่าวคือ ได้ระบุนิติการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีไว้ โดยชัดเจนว่า หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าตามกฎหมายนี้หญิงมีสามีจะต้องใช้ชื่อสกุลสามีเสมอ จะใช้ชื่อสกุลเดิมก่อนสมรสให้แตกต่างไปจากชื่อสกุลที่สามีใช้อยู่มิได้ คำว่า “ให้ใช้” ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงเป็นคำที่มีลักษณะเป็นการบังคับ โดยตรงว่ากรณีใดจะต้องเป็นเช่นใด อันเป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้หญิงและชายมีสิทธิในเรื่องการใช้ชื่อสกุลไม่เท่าเทียมกัน ไม่เสมอกันในกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล โดยที่ในสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งมีการติดต่อถึงกันทั่วโลกโดยรวดเร็วจึงเป็นที่ยอมรับกันว่า

หญิงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับชายตลอดมา การมีส่วนร่วมของหญิงในด้านต่างๆ การจะเลือก
กระทำการอย่างไรควรเป็นสิทธิของทั้งชายและหญิงที่จะเลือก โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมาบังคับ
ให้กระทำ การมีกฎหมายบังคับให้หญิงที่มีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี เป็นกฎหมายที่ขาดความเสมอภาค
ระหว่างชายและหญิง ทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หญิงและชายเมื่อสมรสกันควรมีสิทธิ
เลือกใช้ชื่อสกุลของตนเองหรือใช้ชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ ถือเป็นกรให้สิทธิทั้งสองฝ่ายไม่เฉพาะ
แต่ฝ่ายหญิงเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ แม้จะมีการอ้างว่า
พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีเหตุผลต้องการแสดงสถานภาพของบุคคลและดำรงไว้ซึ่ง
ความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัว เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและวัฒนธรรมอันดีงามของระบบ
สังคมไทย สิทธิของหญิงควรมีขอบเขต มิฉะนั้นจะเกิดปัญหามากมาย นั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นเหตุผลเพียงพอ
ที่จะลดรอนสิทธิการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี อันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมายได้
การที่บุคคลใดจะมีความสัมพันธ์ในครอบครัวดีหรือไม่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการใช้ชื่อสกุลใด แต่อยู่ที่ความ
สัมพันธ์อันดีระหว่างสามีและภรรยา ความแตกแยกในครอบครัวหากจะมีเกิดขึ้นก็เพราะสมาชิกในครอบครัว
ไม่รับผิดชอบในหน้าที่และบทบาทของตัวเอง คงไม่ได้มีสาเหตุมาจากสามีและภรรยาใช้คนละชื่อสกุล
การให้สิทธิหญิงมีสามีเลือกใช้ชื่อสกุลได้เหมือนดังที่มีบัญญัติตามพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช
๒๔๕๖ จึงจะเป็นการให้สิทธิความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐
การที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีให้ใช้
ชื่อสกุลของสามีแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง
ในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล ไม่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒
ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖

นายศักดิ์ เตชะชาลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้อง ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ สรุปเป็นใจความได้ดังนี้

นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อสตรี ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย บทบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ผู้ร้องได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่สมรส ตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรส ซึ่งเป็นการบังคับ เฉพาะหญิงที่มีสามีเท่านั้น อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ อันเป็นบทบัญญัติรองรับ สิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครอง และให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง โดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ดังกล่าว ยังเป็นการเลือก

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะเป็นการบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้สิทธิเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัด ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุล ในกรณีที่มีภรรยาแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ ซึ่งสรุปใจความได้ว่า

การให้หญิงมีสามี มีสิทธิให้ใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองได้นั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในส่วนของข้อดีนั้นได้แก่ ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้ เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์ใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่รู้จักของคนทั่วไปสามารถให้ใช้ชื่อสกุลของตนเองได้ และเป็นการแสดงให้เห็นว่า หญิงชายมีสิทธิเท่าเทียมกันตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนข้อเสียนั้นได้แก่ ทำให้บุตรไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา ทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว จากข้อดีและข้อเสียดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการด้านกฎหมายที่ต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิงน่าจะเป็นสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคมและการเมือง เช่น สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บทบัญญัติในมาตรา ๑๒ ดังกล่าวใช้คำว่า “ให้ใช้” นั้น เป็นการบังคับให้หญิงมีสามี ต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนก่อนมีสามีได้ หญิงมีสามีไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระ ทำให้สิทธิเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีถูกจำกัด ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภรรยาแต่อย่างใด จึงถือได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่อาศัยความเป็นหญิงหรือชายเป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยบังคับให้หญิงเมื่อมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของชายที่เป็นสามี ทำให้ขัดกับหลักความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิง เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อหญิงที่มีสามี จึงถือได้ว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลในกฎหมายและให้ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่างๆ รวมทั้งเรื่องเพศและสถานะของบุคคล

สำหรับในกรณีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้ห้ามไว้ นั้น มีความหมายอย่างไรโดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยอาศัยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ และสถานะของบุคคล ในการพิจารณาเรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับกรณีที่ว่า อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ในเรื่องนี้ถ้าเป็นกรณีของความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลแล้ว อาจให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อหญิงและชายได้ เพราะเหตุผลของความแตกต่างกันในทางกายภาพ และภาระหน้าที่อันเป็นธรรมชาติของการดำเนินชีวิต การปฏิบัติที่แตกต่างกันเช่นนั้น อาจถือได้ว่าเป็นธรรม แต่ในกรณีของการบังคับให้หญิงที่มีสามีต้องเปลี่ยนชื่อสกุลเป็นของสามี ถือเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปจากที่ปฏิบัติต่อชาย เนื่องจากชายที่สมรสแล้วไม่ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลแต่อย่างใด การปฏิบัติที่แตกต่างกันดังกล่าวไม่สามารถนำเอาความแตกต่างทางเพศหรือสถานะของบุคคล คือสถานะของการสมรส มาอธิบายได้ ดังนั้น การบังคับให้หญิงมีสามีแล้วเปลี่ยนชื่อสกุลตามสามี จึงไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายหญิง

สำหรับข้อโต้แย้งที่ว่า การให้หญิงมีสามีมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของสามีหรือชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น ทำให้กระทบกระเทือนความเป็นเอกภาพของครอบครัวและขัดต่อประเพณีและวัฒนธรรมที่ปฏิบัติมาช้านานนั้น ไม่น่าจะรับฟังได้ เพราะในกรณีของเอกภาพในครอบครัวนั้นเมื่อยินยอมให้หญิงมีสามีเลือกใช้ชื่อสกุลได้แล้ว ย่อมเป็นไปได้ว่าก่อนสมรสจะมีการตกลงให้ชัดเจนเสียก่อนระหว่างคู่สมรสว่า คู่สมรสฝ่ายหญิงจะเลือกใช้ชื่อสกุลใด เมื่อตกลงกันแล้วก็ย่อมไม่มีผลต่อเอกภาพของครอบครัวแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่าชื่อสกุลได้นำมาใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนหน้านั้นสังคมไทยไม่มีการใช้ชื่อสกุล สถาบันครอบครัวก็มีความเป็นปึกแผ่นมีเสถียรภาพมาตลอด ส่วนประเด็นที่ว่าไม่สอดคล้องกับประเพณีวัฒนธรรมที่มีมาช้านานนั้น การใช้ชื่อสกุลเป็นวัฒนธรรมที่รับมาจากตะวันตกในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนหน้านั้นไม่มีการใช้ชื่อสกุล จึงอ้างไม่ได้ว่า การใช้ชื่อสกุลเป็นประเพณีหรือวัฒนธรรมของไทยที่มีมาช้านาน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติชื่อนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้มีการใช้ชื่อสกุลเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และเป็นการเริ่มต้นของการมีประเพณีและวัฒนธรรมการใช้ชื่อนามสกุลนั้น จะเห็นได้ว่า ได้คำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง ดังที่ปรากฏในมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” เป็นการรับรองสิทธิของหญิงที่มีสามีที่จะคงไว้ซึ่งชื่อสกุลเดิมของตนได้ จะเห็นได้ว่า เมื่อแรกเริ่มใช้ชื่อสกุลในประเทศไทยได้คำนึงถึงความเท่าเทียมกันระหว่างชายกับหญิง และเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดสากล

สำหรับประเด็นที่ว่าถ้ามีการยินยอมให้หญิงมีสามีเลือกใช้ชื่อสกุลได้แล้วจะมีผลกระทบต่อจารีตประเพณีของไทยที่ยึดถือการสืบสายโลหิตทางฝ่ายชายเป็นหลักในการแสดงเทือกเถาเหล่ากอ รับฟังไม่ได้เช่นกัน เพราะการยินยอมดังกล่าวไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการ และประเพณีใช้ชื่อสกุลของบุตรที่ยังมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของบิดา นอกจากนั้นการที่หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตน เป็นการแสดงให้เห็นเทือกเถาเหล่ากอของหญิงนั้น เป็นการคงไว้ซึ่งการสืบสายโลหิตจากบิดาของตน

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางผดิดา ภัคเกษม และคณะว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรีไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย

๒. พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครอง และพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

ผู้ร้องได้พิจารณาประเด็นที่ร้องเรียนแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีนั้น เป็นการทำให้หญิงมีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้วโดยถูกต้อง บทบัญญัติดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น และทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภริยาไว้แต่ประการใด โดยสรุป ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นจากกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ตามที่ได้รับแจ้งจากศาลรัฐธรรมนูญ โดยกระทรวงมหาดไทย ได้สรุปข้อดีและข้อเสีย กรณี “หญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิม หรือชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้” ดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา ทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน
๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล
๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐานระเบียบประเพณีที่ดีงามแก่สังคมส่วนรวม สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียวเป็นหนึ่งเดียว

อนึ่ง กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการปฏิบัติที่พิจารณาในแง่ของวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของประชาชนชาวไทย ตลอดจนเป็นมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อต้องการให้สถาบันครอบครัวมีความเข้มแข็ง ประเด็นชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันน่าจะเป็นกรณีสิทธิเท่าเทียมกันทางสังคม และการเมือง อาทิ สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ร้องได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ร้องเรียน จึงเป็นการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยหรือตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามหลักการองค์กรที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ จะต้องตีความรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้การเสนอความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ และพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๘๐ “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชายเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑๒ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๐ ที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และมีให้เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ รวมทั้งต้องส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่บัญญัติไว้ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน พิจารณาหลักความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิงแล้ว จะเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชาย และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้หญิง ย่อมไม่มีความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญที่จะเป็นเหตุให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ ซึ่งอาจต่างไปจากความแตกต่างในทางกายภาพในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างชายและหญิง เช่น การกำหนดให้เฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่อาจเป็นทหารในหน่วยรบได้ เพราะทหารต้องการความแข็งแกร่งที่ต้องอยู่ในสนามรบ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ส่งเสริมหลักเสมอภาคระหว่างชายและหญิงจำเป็นต้องใช้หลักความเสมอภาคอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและสร้างพื้นฐานของค่านิยมให้เกิดขึ้นกับครอบครัว ซึ่งเป็นองค์ระดับต่ำสุดของสังคมให้ชายและหญิงที่ตัดสินใจสมรสกันมีจิตสำนึกของสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งเป็นรากฐานของประชาธิปไตยตั้งแต่เริ่มต้นก่อนรับผิดชอบในเรื่องอื่นๆ ต่อไป

ในส่วนพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามีนั้น เมื่อตรวจสอบความเป็นมาตั้งแต่ต้นปรากฏว่า การใช้ชื่อสกุลมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งมีได้บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติชื่อนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ คือ “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พระพุทธศักราช ๒๔๘๔

มีบทบัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเหมือนกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ด้วยเหตุนี้ ในด้านวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของคนไทยจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้นมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีตามพระราชบัญญัติชื่อนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่ไม่บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี

ดังนั้น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามี จึงเป็นบทบัญญัติที่อาศัยความเป็นหญิงหรือชายเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเสียเปรียบแก่ฝ่ายหญิง และไม่มีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ชื่อสกุลของฝ่ายชายเท่านั้นเป็นชื่อสกุลหลังการจดทะเบียนสมรสซึ่งหากยึดหลักความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงแล้ว กรณีเช่นนี้ควรบัญญัติว่า ชายและหญิงเมื่อสมรสกันจะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหรือใช้ชื่อสกุลของคู่สมรสก็ได้ จึงจะเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง

๑. ข้อเท็จจริงและเหตุผลของผู้ร้อง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ ว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้เสนอ คำร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑) ในพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ มีบทบัญญัติบางประการที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อสตรี เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย

๒) พระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครอง และพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็น ปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

๓) ผู้ร้องได้พิจารณาพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” นั้นแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๑๒ ทำให้หญิงมีสามี ต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุล โดยต้องถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี อันเป็นการบัญญัติที่ก่อให้เกิด ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย เพราะ เป็นการบังคับแต่หญิงที่มีสามีให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น จึงทำให้หญิงมีสามีไม่มีอิสระในการ เลือกใช้ชื่อสกุล ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภรรยาไว้แต่อย่างใด ทำให้เห็นได้ว่าหญิงมีสามีไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชายที่มีภรรยา ดังนั้นจึงเห็นว่ากรณีที่พระราชบัญญัติ ชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี เป็นการขัดหรือ แย้งกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ยื่นหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ สรุปข้อดี-ข้อเสีย กรณีให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองได้ ดังนี้

๒.๑ ข้อดี

- ๑) ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลของตนเองได้
- ๒) เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าว หรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้
- ๓) เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ

๒.๒ ข้อเสีย

- ๑) ทำให้บุตรที่เกิดไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือ มารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกัน เพราะคนหนึ่ง อาจใช้ชื่อสกุลของบิดา แต่อีกคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ ชื่อสกุลที่ต่างกัน
- ๒) ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้ เกิดความสับสนในชื่อสกุล

๓) เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดีงาม แก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดกับบุตร ซึ่งไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด หรือบุตรแต่ละคนอาจจะใช้ชื่อสกุลต่างกัน สถานภาพในครอบครัวอาจขาดความกลมเกลียว เป็นหนึ่งเดียว ถ้าต่างฝ่ายต่างต้องการให้บุตรใช้ชื่อสกุลของตน

๓. ความจำเป็นในการต้องมีชื่อตัว ชื่อสกุลระบุเฉพาะเจาะจงลงไป เพื่อให้รู้ว่าใครเป็นใครนั้น พิจารณาจากความจำเป็นดังนี้

๑) ในประวัติศาสตร์ชาติไทย สมัยก่อนสังคมยังไม่สลับซับซ้อน จำนวนประชากรยังไม่มาก รัฐจัดให้มีการขึ้นทะเบียนไว้เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงของบุคคลทุกคนภายในรัฐ โดยระบุชื่อตัว ชื่อพ่อ ชื่อแม่ อยู่บ้านไหน เพื่อความสะดวกในการระดมพล

๒) ในการติดต่อสื่อสาร เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดในตัวบุคคล เมื่อติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และการคมนาคมที่สะดวกสบายกว่าแต่ก่อน นอกจากนี้ ทำให้สังคมเป็นระเบียบเรียบร้อย หากได้มีการจำแนกตัวบุคคลเป็นระบบมีมาตรฐาน

๓) ในทางชาติพันธุ์วิทยา การจำแนกตัวบุคคลแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในแต่ละบุคคลว่า บุคคลนั้นมีชื่อตัว ชื่อสกุลว่าอะไร หากรู้ว่าบุคคลที่จะสมรสด้วยมีชื่อสกุลเดียวกัน ก็ควรหลีกเลี่ยงไม่ควรจะสมรสกัน

๔) ในการใช้สิทธิและกำหนดหน้าที่ของบุคคล การจำแนกตัวบุคคลแต่ละคนในชุมชน ก็เพื่อประโยชน์แก่การใช้สิทธิและหน้าที่ บุคคลจึงต้องมีชื่อตัว ชื่อสกุล และชื่อบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพราะโดยปกติมนุษย์มีเสรีภาพที่จะกระทำอะไรก็ได้ แต่หากให้มนุษย์ใช้ความมีเสรีภาพดังกล่าว อาจจะเป็นการรบกวนต่ออีกคนหนึ่งหรือต่อมหาชนได้ จึงเป็นความจำเป็นที่การจำแนกตัวบุคคลจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่จะมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดมาละเมิดโดยการเอาชื่อตัว ชื่อสกุลของบุคคลไปใช้ในทางที่เสื่อมเสีย ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องให้ผู้ละเมิดระงับการใช้ชื่อตัว ชื่อสกุลนั้นได้

๔. ความจำเป็นในการใช้ชื่อสกุลของประเทศไทย

๔.๑ ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ คนไทยไม่มีชื่อสกุล เมื่อสังคมเจริญขึ้น มีการขยายตัวของประชากรเพิ่มขึ้น การไม่ได้กำหนดให้ราษฎรมีชื่อสกุลนั้น สร้างความยุ่งยากด้านการปกครอง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ ให้ตราพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕

ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “...จะมีบัญญัติวิธี จดทะเบียนรถคนเกิดคนตายแลทำงานสมรส ให้เป็นการมั่นคงชัดเจนสืบไป แลวิธีจดทะเบียนนี้ยอม อาศรัยสอบสวนตำหนิรูปพรรณสัณฐานบุคคล แลเทือกเถาเหล่ากอสืบมาแต่บิดามารดาใด ให้ได้ความ แม่นยำ...”

๔.๒ สำหรับในด้านกฎหมายนั้นพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ มาตรา ๕ ให้ความหมายว่า

“ชื่อสกุลเป็นชื่อประจำวงศ์สกุลซึ่งสืบเนื่องมาตั้งแต่บิดาถึงบุตร” เจตนาของพระองค์ ได้วางหลักฐานของการสืบสกุลโดยถือเอาสายสัมพันธ์ทางบิดาผู้ให้กำเนิดแต่ฝ่ายเดียวแต่ถ้ามีปัญหาพิเศษ เช่น ไม่มีบุตรสืบสายโลหิต จะหาบุคคลใดสืบสกุลแทน ไม่สมควรใจใช้สกุลเดิมของตนก็ทรงมีแนวทาง ให้ทำได้โดยไม่บีบบังคับ ชื่อสกุลของไทยจึงมีความหมายเหมือน Family Name ของประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ ซึ่งมีจุดประสงค์จำกัดให้ใช้ร่วมกันเฉพาะที่เป็นญาติสืบสายโลหิต ซึ่งต่างจากการใช้ “แซ่” ของจีน ที่ต้องการรวมกันเป็นพรรคเป็นพวกเพื่อความมั่นคง

๔.๓ หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับชื่อตัว ชื่อสกุลฉบับแรกแล้ว ก็มีพระราชกำหนดขนานนามสกุลเพิ่มเติม พระพุทธศักราช ๒๕๖๕ และต่อมารัฐสภาได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชื่อตัว ชื่อสกุล อีก ๓ ฉบับ คือพระราชบัญญัติขนานนามสกุล (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๘๑ โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๕๘๔ ทำให้หลักการสำคัญเปลี่ยนแปลงไปคือ การใช้ชื่อสกุลของหญิงที่มีสามีจากที่เคยให้สิทธิหญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองได้มาเป็นการบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามีอย่างเดียว และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมีรายละเอียดคล้ายคลึงกับฉบับปี พ.ศ. ๒๕๘๔ แตกต่างกันในเรื่องการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ และได้ใช้ สืบมาจนถึงปัจจุบัน

ข้อวินิจฉัย

๑. สิทธิการใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิในความสัมพันธ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จากบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ กล่าวได้ว่าวรรคหนึ่ง เป็นหลักความสัมพันธ์ทั่วไประวรรคสอง เป็นหลักความสัมพันธ์เฉพาะเรื่อง วรรคสาม เป็นหลักมิให้มีการเลือกปฏิบัติ และวรรคสี่ เป็นข้อยกเว้นของหลักความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญให้กระทำได้

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งมีหลักในการพิจารณาว่า ถ้าข้อเท็จจริงเดียวกัน ต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เดียวกันจึงจะเสมอภาค เช่น ผู้ชายทุกคนต้องถูกเกณฑ์ทหารเหมือนกัน และข้อเท็จจริงต่างกัน ต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ที่ต่างกันจึงจะเสมอภาค เช่น หญิงและชายมีสภาพร่างกายที่แตกต่างกัน กฎหมายจึงกำหนดให้เฉพาะชายเท่านั้นที่ต้องถูกเกณฑ์ทหาร โดยกฎหมายที่แตกต่างกันนี้ต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายและรับฟังได้ด้วย กล่าวคือ มีเหตุผลที่สมเหตุสมผล ดังนั้น ถ้าข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่ปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์ต่างกัน ถือว่าไม่เสมอภาค หรือข้อเท็จจริงต่างกัน แต่ปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์เหมือนกัน ก็ถือว่าไม่เสมอภาค

๒. เมื่อการใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิในเรื่องความเสมอภาคแล้ว ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ถ้อยคำมาตรา ๑๒ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติว่า กฎหมายฉบับใดละเมิดต่อหลักความเสมอภาคหรือไม่ โดยพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมาย ดังนี้

(๑) กฎหมายฉบับนั้นได้กำหนดให้มีการปฏิบัติแตกต่างกันไปสำหรับข้อเท็จจริงที่มีสาระเหมือนกันหรือไม่

(๒) การปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นให้เหตุผลตามรัฐธรรมนูญได้สมเหตุสมผลหรือไม่

๒.๑ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีสาระสำคัญ คือ ต้องการให้มีการแสดงเทือกเถาเหล่ากอ และความต้องการให้สะดวกรวดเร็วและเหมาะสมกับสถานการณ์ในการจดทะเบียน การขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล และการขอร่วมชื่อสกุล เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติชื่อนานนามสกุล ฯ ที่เป็นรากฐานของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในสาระสำคัญแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดประสงค์ให้คนไทยทุกคนต้องมีชื่อตัวและชื่อสกุล ซึ่งเป็นการแสดงเทือกเถาเหล่ากอเป็นหลัก มิได้มีจุดประสงค์หรือแสดงถึงความแตกต่างในทางกายภาพ และทางหน้าที่ที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ อันทำให้มีการปฏิบัติให้แตกต่างกันระหว่างหญิงกับชายในการใช้ชื่อสกุล อีกประการหนึ่งการให้เหตุผลทางประเพณีวัฒนธรรมของการดำเนินชีวิตอย่างเดียวตามที่อ้างนั้นก็ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากไม่มีความแตกต่างอันเป็นสาระสำคัญระหว่างชายและหญิง อันเป็นเหตุผลของการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันได้แม้ว่าชื่อสกุลของฝ่ายชายจะแสดงถึงความเป็นเอกภาพของครอบครัวก็ตาม” ดังนั้น มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดให้ปฏิบัติแตกต่างกันในข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงขัดกับหลักความเสมอภาค

๒.๒ การตรวจสอบเนื้อหากฎหมาย มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ กับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ พบว่า ไม่มีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ การปฏิบัติไม่เท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายนี้ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักความเสมอภาค เฉพาะเรื่อง ตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสอง บัญญัติ และไม่มีลักษณะที่จะเป็นข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ นอกจากนี้ยังไม่มีมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องอันได้แก่

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพที่จะใช้นาม (ชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล) อันชอบที่จะใช้ได้ ตราบใดที่มีได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๑ ที่บัญญัติให้บุตรมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของบิดา ในกรณีที่ไม่ปรากฏบิดา บุตรมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของมารดา และ

(๓) มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่บัญญัติให้มีสิทธิขอตั้งชื่อสกุลใหม่ได้ โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นฝ่ายชายหรือหญิง

กล่าวคือ กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น บัญญัติรับรองว่าการเลือกใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิส่วนตัวของบุคคลที่มีได้แบ่งแยกชายหรือหญิง ซึ่งสิทธิส่วนตัวนี้ เจ้าของสิทธิจะสละสิทธินั้นๆ หรือไม่ ต้องเป็นไปตามหลักความยินยอม มิใช่โดยการตรากฎหมายบังคับ เพราะเหตุแห่งความสัมพันธ์ในครอบครัว

การให้สิทธิหญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ จึงเป็นการยืนยันถึงวัฒนธรรมอันดีและความเสมอภาคในสังคมไทย คือถือเอาเทือกเถาเหล่ากอของบิดาเป็นหลัก และถือว่าเป็นความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ในการแสดงเทือกเถาเหล่ากอของตน เป็นไปตามหลักในการพิจารณาความเสมอภาคที่ว่า “ข้อเท็จจริงเดียวกันจะต้องปฏิบัติด้วยกฎเกณฑ์อันเดียวกันจึงจะเสมอภาค” กล่าวคือ เมื่อพิจารณาจุดเริ่มต้นของชีวิต พบว่าในอสุจิของบิดาจะมีโครโมโซมทั้งเพศชายและเพศหญิง เมื่อผสมกับไข่ของมารดาซึ่งมีแต่โครโมโซมเพศหญิงเกิดการปฏิสนธิโครโมโซมของบิดาจึงเป็นหลักในการกำหนดเพศเมื่อคลอดออกรอดเป็นทารกแล้ว ตามหลักวิทยาศาสตร์ ทารกนั้นย่อมเป็นบุตรของบิดาและมารดา จึงมีสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของบิดาเพื่อแสดงถึงเทือกเถาเหล่ากอมาตั้งแต่เริ่มต้น คือ คลอดแล้วออกรอดเป็นทารก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕ และเป็นสิทธิที่ได้มาโดยกำเนิดทั้งชายและหญิง การที่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าถ้าให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลเดิมได้ จะทำให้บุตรที่เกิดไม่ทราบว่า จะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดาจึงเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะบุตรจะต้องใช้ชื่อสกุลของบิดาไปจนกว่าจะสละสิทธิไปใช้ชื่อสกุลอื่น เช่น เปลี่ยนชื่อสกุล หรือใช้ชื่อสกุลของมารดาเมื่อไม่ทราบว่า

บิดาเป็นผู้ใด การให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ จึงเป็นการยืนยันถึงสิทธิในการแสดงเทือกเถาเหล่ากอของหญิงนั้นที่ได้มาแต่กำเนิด คือการเป็นบุตรของบิดามารดา การบังคับให้หญิงมีสามีไปใช้ชื่อสกุลของสามี จึงเท่ากับเป็นการบังคับให้หญิงนั้นสละสิทธิที่มีมาโดยกำเนิดของตนเองและทำให้ดูเหมือนว่าหญิงนั้นมีเทือกเถาเหล่ากอมาจากทางด้านสามี

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าถ้อยคำของมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล ฯ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ว่าด้วยหลักความเสมอภาค ด้วยเหตุที่ว่าความแตกต่างระหว่างเพศไม่เป็นสาระสำคัญ ที่ทำให้ต้องปฏิบัติแตกต่างกัน เมื่อกฎหมายมีความประสงค์ให้บุคคลทุกคนมีชื่อสกุล ทั้งหญิงและชายจึงต้องเสมอภาคกันตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๓๐ ดังนั้น เมื่อไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ว่า เหตุใดจึงปฏิบัติแตกต่างกันในข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน จึงถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และไม่ปฏิบัติตามความเชื่อดั้งเดิมของสังคมไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจากนางผดุงนทร ภัคเกษม และคณะ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน จึงขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ร้องได้พิจารณาพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมายต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายสามีที่สมรส ซึ่งเป็น การบัญญัติบังคับเฉพาะหญิงที่มีสามีเท่านั้น อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่เป็น บทบัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครอง และให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ระหว่างชายและหญิงเท่าเทียมกัน โดยต้องการให้ชายและหญิงได้มีสิทธิเท่าเทียมกัน และตามมาตรา ๓๐ ดังกล่าวนั้น ยังบัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง

ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามีนั้น เป็นการทำให้หญิงมีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุล หลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว โดยต้องถูกมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังกล่าวบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามี อันเป็นการบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังกล่าวยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล เพราะเป็นการบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น และทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภริยาไว้แต่อย่างใด อันเป็นการทำให้เห็นได้ว่าหญิงมีสามีไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับชายที่มีภริยา ซึ่งเป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย ดังนั้นจึงเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยเหตุผลดังกล่าว ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

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

พิเคราะห์แล้ว ข้อที่ต้องพิจารณาประการแรกมีว่า คำว่า “ให้ใช้” ในมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น มีความหมายเป็นการให้สิทธิหญิงมีสามีที่จะใช้ชื่อสกุลของสามี หรือเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น เพราะถ้าเป็นการให้สิทธิหรือไม่เป็นการบังคับให้หญิงมีสามีว่าจะใช้ชื่อสกุลของสามีหรือไม่ก็ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะหญิงที่มีสามียังใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ แต่ถ้าคำว่า “ให้ใช้” เป็นการบังคับว่า ต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นจะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนไม่ได้ ก็จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมาย โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า คำว่า “ให้ใช้” ในพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ นั้น เป็นสิทธิที่ให้หญิงมีสามีเลือกหรือบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี เห็นว่า คำว่า “ให้ใช้” นั้น เป็นคำที่มีลักษณะบังคับโดยชัดเจน มิใช่เป็นการให้สิทธิที่จะเลือกที่จะใช้หรือไม่ใช้ก็ได้เพราะถ้าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นสิทธิของหญิงที่มีสามีที่จะเลือกใช้ก็ต้องใช้ข้อความอื่นเช่น “หญิงมีสามีจะใช้ชื่อสกุลของสามีก็ได้” หรือ “หญิงมีสามีอาจใช้ชื่อสกุลของสามีก็ได้” ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” โดยมีได้บัญญัติว่า “ชายมีภริยาให้ใช้ชื่อสกุลของภริยา” ด้วย จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในทางเพศ ซึ่งจะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติที่ชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บทบัญญัตินี้เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

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

ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง ได้ความดังนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (นายพิเชต สุนทรพิพิธ) ได้รับหนังสือจากนางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งร้องเรียนว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้เสนอคำร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี กล่าวคือ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติระบุว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๐ ที่รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

ผู้ร้องได้พิจารณา พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่ทำการสมรสต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงไปเป็นชื่อสกุลของสามีซึ่งคือชายที่ตนสมรสด้วย โดยบังคับเฉพาะหญิงเท่านั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ที่รับรองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครอง และให้หญิงและชายได้รับ

ความเสมอภาคกันหรือเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และบัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเป็นการทำให้หญิงมีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสกันตามกฎหมาย อันก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย เนื่องจากหญิงมีสามีไม่มีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระซึ่งแตกต่างจากชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภริยาแต่อย่างใด และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังกล่าวยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากบังคับเฉพาะเพศหญิงเท่านั้น ไม่ได้บังคับชายที่ทำการสมรสแต่อย่างใด จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล

ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เนื่องจากเห็นว่าเป็นอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะกระทำการดังกล่าวและเรื่องดังกล่าวก็อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย...มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ...เพื่อพิจารณาวินิจฉัย” และในกรณีที่เป็นปัญหานี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฯ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ยื่นคำชี้แจงเป็นหนังสือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ยื่นหนังสือชี้แจง ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับรวมไว้ในสำนวน เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๕

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ จึงมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา ๓๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

“หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี”

จากเหตุผลของฝ่ายที่อ้างว่าพระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น เพราะมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ออกบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเป็นการทำให้หญิงมีสามีต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลหลังจากการสมรสกันตามกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง คือ ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย เนื่องจากหญิงมีสามีไม่มีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลได้เองอย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลในกรณีที่มีภริยา และบทบัญญัติดังกล่าวยังเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากบังคับเฉพาะเพศหญิงเท่านั้น ไม่ได้บังคับชายที่ทำการสมรสแต่อย่างใด จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล

สำหรับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นั้นก็ได้โต้แย้งหรือคัดค้านความเห็นของฝ่ายที่อ้างว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างไรก็ดี ไม่ได้กล่าววาทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่ได้ยื่นหนังสือกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของตนเองโดยไม่ต้องเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามีเมื่อทำการสมรส ดังนี้

ข้อดี

ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงชื่อสกุลของตนไว้ได้

ทำให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี ด้วยเหตุผลใดๆ เช่น สามีเป็นคนต่างด้าว ชื่อสกุลของตนเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้

เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นว่าหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชาย

ข้อเสีย

ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาและมารดาใช้ชื่อสกุลที่แตกต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน โดยบางคนอาจใช้ชื่อสกุลของบิดา และบางคนอาจใช้ชื่อสกุลของมารดา

ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนได้

อาจก่อให้เกิดผลกระทบบางประการโดยเฉพาะความแตกแยกในครอบครัว ระหว่างสามี ภรรยา และบุตร เนื่องจากใช้กันคนละนามสกุล

พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรพิจารณาถึงหลักการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีตามกฎหมาย และหลักการคุ้มครองสิทธิของหญิงตามกฎหมายตลอดจนข้อยกเว้นต่างๆ (หากมี) ดังจะกล่าวต่อไป

สำหรับหลักการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีนั้นมีพัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย โดยเริ่มมีบทบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ให้คนไทยมีชื่อสกุลเพื่อให้สามารถรู้ได้ว่าบุคคลใดมีเชื้อสายมาจากบิดามารดาคนใด โดยในมาตรา ๖ บัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลเดิมของตนได้” ซึ่งเป็นการยอมรับให้หญิงมีสามียังคงมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้หลังจากสมรสแล้ว อันเป็นการแสดงความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายเช่นเดียวกับนานาชาติ

ต่อมาพระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๑๓ ได้แก้ไขหลักการดังกล่าว โดยยกเลิกมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และบัญญัติใหม่ให้หญิงที่ทำการสมรสต้องใช้ชื่อสกุลของสามี ซึ่งมีเนื้อความว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และในพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็เดินตามหลักการใหม่นี้ที่ให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๒ และมีเนื้อความเช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔

สำหรับเหตุผลที่มีการเปลี่ยนหลักการดั้งเดิมของกฎหมายทั้งสองฉบับหลังนั้นไม่มีความชัดเจน แต่ได้กล่าวถึงเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติไว้ โดยในพระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔ ระบุว่า “สมควรปรับปรุงบทบัญญัติในเรื่องชื่อบุคคลให้เหมาะสมแก่กาลสมัย” ส่วนพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้เหตุผลว่า “โดยที่การจดทะเบียน การขอเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล และการขอร่วมชื่อสกุลตามกฎหมายเดิม ยังไม่สะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วและเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น”

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าในเนื้อหาของกฎหมายคือ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ระบุว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” นั้น เป็นเรื่องให้สิทธิแก่หญิงมีสามีที่จะใช้ชื่อสกุลของสามีหลังจากทำการสมรสแล้ว หรือเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีหลังทำการสมรส

คำว่าให้นั้นทั้งในภาษากฎหมายเช่นตามบทบัญญัติต่างๆ และแม้ในภาษาธรรมดาซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายความว่าถึงเป็นคำช่วยกริยาบอกความบังคับ^๑ เช่นตัวอย่างในบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้

มาตรา ๔ วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นเรื่องการใช้และการตีความกฎหมายนั้น มีบทบัญญัติในเรื่องการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายซึ่งระบุว่าในกรณีที่ไม่มีกฎหมายที่จะใช้บังคับกับคดี ผู้ใช้กฎหมายต้องใช้จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีต้องใช้การเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าไม่มีบทกฎหมายดังกล่าวต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปนั้นใช้คำว่าให้ ดังนี้

^๑ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๑), หน้า ๘๘๕

“เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งและถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป”

สำหรับกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีความหมายเป็นการให้สิทธินั้นมักระบุชัดเจนว่าเป็นสิทธิหรือมีข้อความอื่น ๆ เช่น คำว่า จะ หรือ และ หรือ ก็ได้ เช่น ตัวอย่าง ดังนี้

มาตรา ๑๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในการที่จะใช้นามอันชอบที่จะใช้ได้นั้น ถ้ามีบุคคลอื่นโต้แย้งก็ดีหรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของนามนั้นต้องเสื่อมเสียประโยชน์เพราะการที่มีผู้อื่นมาใช้นามเดียวกันโดยมิได้รับอำนาจให้ใช้ก็ดี บุคคลผู้เป็นเจ้าของนามจะเรียกให้บุคคลนั้นระงับความเสียหายก็ได้ ถ้าและเป็นสิ่งที่พินิจคิดว่าจะต้องเสียหายอยู่สืบไป จะร้องขอต่อศาลให้สั่งห้ามก็ได้”

นอกจากนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งให้สิทธิหญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของตนเองหลังการสมรส แม้ใช้คำว่า ให้ แต่ก็มีคำว่า แ่ ซึ่งหมายถึง และ และคำว่า ได้ รวมอยู่ด้วย โดยบัญญัติว่า “หญิงได้ทำงานสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แ่คงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้”

ยิ่งไปกว่านั้นความเห็นของทางราชการต่างๆ ก็เห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ๆ นี้เป็นการบังคับให้หญิงที่ทำการสมรสต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น เช่น ความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าการกำหนดคำว่า “ให้ใช้” ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นคำที่มีลักษณะบังคับโดยชัดแจ้ง โดยแสดงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายได้ว่าไม่ประสงค์จะให้หญิงมีสามีมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลต่อไปได้ ทั้งนี้เจตนาของผู้ร่างกฎหมายที่แก้ไขให้แตกต่างจากเดิม อาจมีเหตุผลมาจากชายกับหญิงอยู่ในสภาพแตกต่างกัน จึงบัญญัติกฎหมายให้หญิงและชายมีสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแตกต่างกัน^๒

ดังนั้น ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวเห็นได้ว่าการที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ๆ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” จึงมีความหมายบังคับให้หญิงเมื่อทำการสมรสต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้นหญิงมีสามีจะเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนไม่ได้

^๒ ความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) กรณีนางสมิหรา เปรุณาวิน

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไทย ให้บุคคลมีความเสมอภาคกันและ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน จะมีการเลือกปฏิบัติโดยเหตุต่างๆ เช่น ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ด้วยเหตุผลทางกายภาพหรือหน้าที่เท่านั้น และการเลือกปฏิบัติ ต้องเป็นไปเพื่อให้บุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น

การที่บทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื้อบุคคล ฯ ดังกล่าวบังคับให้หญิงมีสามีต้อง ใช้ชื้อสกุลของสามี จึงมีลักษณะเป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื้อสกุลของหญิงมีสามี อันทำให้ ชายที่ทำการสมรสกับหญิงที่ทำการสมรสมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมาย ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศคือ ชายที่ทำการสมรสหรือหญิงมีสามี ทั้งที่ความแตกต่างทางเพศ มิได้เป็นสาระสำคัญของการใช้ชื้อสกุล กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับย่อมต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน คือ เมื่อกฎหมายไม่ได้บังคับให้ชายต้องใช้ชื้อสกุลของหญิงเมื่อทำการสมรสกัน หญิงก็ต้องไม่ถูกบังคับให้ใช้ ชื้อสกุลของชายเมื่อทำการสมรสเช่นกัน เนื่องจากการใช้ชื้อสกุลเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคล ที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เชื้อสายหรือการสืบทอดจากบรรพบุรุษของตน ซึ่งบุคคลทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นชายหรือหญิง นอกจากนั้นไม่มีเหตุผลที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค เช่น เรื่องความแตกต่างทางกายภาพจนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุอันทำให้ มีการเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางเพศและสถานะของบุคคลได้

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าการอ้างเหตุผลต่างๆ ที่บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื้อสกุล ของสามี เป็นเหตุที่สามารถอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อหญิงได้ตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีรายละเอียดที่สรุปได้ ดังนี้

สาเหตุประการหนึ่งที่กล่าวอ้างกัน คือ การให้สิทธิหญิงมีสามีเลือกใช้ชื้อสกุลของตนแทนที่จะเป็น ชื้อสกุลของสามีย่อมเป็นการขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีที่ชายต้องเป็นใหญ่ในสังคม ดังนั้นเมื่อหญิง ทำการสมรสจึงต้องใช้ชื้อสกุลของสามีเท่านั้น ข้ออ้างดังกล่าวฟังไม่ขึ้น เพราะขนบธรรมเนียมประเพณี ไม่ใช่สิ่งที่ถาวร แต่เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ ไม่คงที่และไม่ได้เป็นไปตามที่กล่าวอ้าง คือ ชายไม่ได้เป็นใหญ่

ในสังคมตลอดมา กล่าวคือ ในสมัยโบราณโดยเฉพาะในยุคเริ่มแรกหญิงมิได้มีสถานะต่ำกว่าชาย เพราะการสืบเชื้อสายสมัยโบราณมักสืบจากทางฝ่ายหญิง เนื่องจากหญิงมีบทบาทในสังคมตลอดจนมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ โดยหญิงในสังคมโบราณมีบทบาทในทางเศรษฐกิจของครอบครัวนับตั้งแต่การทำเกษตรไปจนถึงการนำผลผลิตไปขายในตลาด” แม้ในสังคมที่ปัจจุบันหญิงมีสถานภาพที่ต่ำกว่าชาย เช่น อินเดีย ในบางช่วงหญิงก็มีสถานะสูง เช่นในยุคพระเวท หญิงสามารถเป็นพระ ครู และอื่นๆ^๔ เพียงแต่ในช่วงหลังฝ่ายหญิงเริ่มมีสถานะที่ต่ำลงเพราะปัญหาในทางเศรษฐกิจที่ชายกุมอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น และหญิงต้องพึ่งพาชายในทางเศรษฐกิจ

ในสังคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และไทยโบราณ หญิงมีสถานะสูงซึ่งบางครั้งสูงกว่าชาย เช่น ในดินแดนที่เรียกว่าฟูนัน (Funan) ซึ่งเป็นรัฐที่เก่าแก่ที่สุดในภูมิภาคอุษาคเนย์หรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (แต่ยังมีการถกเถียงกันในหมู่นักโบราณคดีและประวัติศาสตร์ ว่าอาณาจักรนี้อยู่ในดินแดนของประเทศใดในปัจจุบัน กล่าวคือ ในดินแดนราบลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาแถบเมืองอู่ทอง อำเภออู่ทอง จังหวัดสุพรรณบุรี ประเทศไทยในปัจจุบัน หรืออยู่ในดินแดนแถบลุ่มแม่น้ำโขงในประเทศกัมพูชาในปัจจุบัน หรืออยู่ในประเทศเวียดนามในปัจจุบัน โดยอาณาจักรนี้ปกครองดินแดนที่มีอาณาเขตกว้างขวางมากคือ ในช่วงที่อาณาจักรนี้มีความรุ่งเรืองได้ครอบครองดินแดนเขมร เวียดนาม ไทย ภาคใต้ของพม่าและภาคเหนือของมาเลเซีย) เมื่อประมาณ พ.ศ. ๗๐๐ นั้นผู้ปกครองดินแดนดังกล่าวเป็นผู้หญิงชื่อโสมา^๕ ซึ่งเป็นหลักฐานแสดงว่าหญิงเป็นผู้ปกครอง

^๓ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์ และ นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ผ้าขาวม้ากับผ้าซิ่นและกางเกงใน”, ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒, ๑๑๕ (ธ.ค. ๒๕๓๓)

ยศ สันตสมบัติ, “ผู้หญิงกับครอบครัวและการเปลี่ยนแปลงในสังคมชนวนาไทยภาคเหนือ” วารสารมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒, ๒๓, ๒๕ (พ.ค. - ส.ค. ๒๕๓๖);

Sulamoth Potter, *Family Life in Northern Thai Village: A Study in the Structural Significance of Women*, (Berkeley: University of California Press, 1977).

^๔ Rev. Jeffrey Symynkywicz, *Women’s History—Our History*, <http://home.att.net/~uustoughton/Sermons/Archives/20010318_womenshistoryourhistory.htm>, June 5, 2003.

^๕ รายงานพิเศษ-ใครว่า “ผู้หญิงเป็นควาย ผู้ชายเป็นคน”, ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๕, ๘๖, ๘๖ (มีนาคม ๒๕๓๖); Funan, < <http://goseasia.about.com/library/weekly/blfunan.htm> >, June 5, 2003

วัฒนธรรมเดิมในดินแดนแถบนี้ให้ความสำคัญกับการสืบเชื้อสายทางฝ่ายหญิงโดยเฉพาะการให้ฝ่ายชายไปอยู่กับครอบครัวของฝ่ายหญิงหลังการแต่งงาน (matrilocality) อันเป็นประเพณีที่ยังคงมีอยู่ในสังคมชนบทของไทยในปัจจุบัน และในกลุ่มคนในเผ่าไทซึ่งมีขนบธรรมเนียมประเพณีเช่นเดียวกับคนไทยในประเทศไทยปัจจุบันก็มีลักษณะดังกล่าวเช่นกัน เช่น ชาวภูไท (ไทดำ ไทขาว ในเวียดนามเหนือ) นั้นผู้ชายที่แต่งงานเรียกว่า “บ่าว” ซึ่งคนไทยก็เรียกว่า “เจ้าบ่าว” เช่นกัน ต้องไปทำงานรับใช้ในบ้านฝ่ายหญิง ช่วงระยะเวลาหนึ่ง คือ หนึ่งปีขึ้นไปเพื่อพิสูจน์ว่าขยันทำมาหากินก่อนจึงจะได้รับการยอมรับให้แยกครัวไปอยู่กันเองได้ ถ้าไม่ได้รับการยอมรับเพราะการทำงานไม่เป็นที่พอใจแก่ฝ่ายหญิงก็จะถูกขับไล่ แล้วฝ่ายหญิงก็เลือกผู้ชายคนใหม่เข้ามาเป็น “บ่าว” ทดลองอีก ซึ่งเห็นได้ว่าสถานภาพของชายในกลุ่มชนดังกล่าวซึ่งเป็นเผ่าเดียวกับไทยในประเทศไทย และแสดงว่าคนไทยสมัยโบราณก็มีวัฒนธรรมเช่นเดียวกันนั้น มีสถานะที่ไม่สูงกว่าหญิง เพราะคำว่า “บ่าว” แปลว่า “ข้า” ซึ่งมักใช้คู่กับคำว่า “ไพร่” คือ “บ่าวไพร่” ในการแต่งงานก็ยังเรียกผู้ชายว่า “เจ้าบ่าว”^๖

ในการทำพิธีกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ในดินแดนของประเทศไทยตั้งแต่สมัยโบราณมาจนถึงปัจจุบันนั้น ผู้หญิงเท่านั้นที่เป็นประธานในพิธีกรรมที่สำคัญของเผ่าพันธุ์และชุมชน เช่น การเชิญผีฟ้าพญาแถนของชนตระกูลไท-ลาวและผีมด-ผีเม็ง ของชนตระกูลมอญ-เขมร รวมทั้งการละเล่นต่างๆ เพื่อความอุดมสมบูรณ์เพื่อรวมพลังมักเป็นหน้าที่ของผู้หญิง เช่น การเข้าทรงผีสิงอยู่ในเครื่องมือทำมาหากินเพื่อเสี่ยงทาย เช่น ผีนางดั่ง ผีนางครก ผีนางสาก และแม้กระทั่งในปัจจุบันนั้นในภาคเหนือและภาคอีสานของไทยนั้นการสืบทอดผีบรรพบุรุษก็กระทำโดยผ่านสายผู้หญิงและหญิงก็มีส่วนร่วมในการทำเกษตรและการค้าตลอดมา ด้วยเหตุนี้การนับญาติสายผู้หญิงจึงมีความสำคัญในการจัดสรรทรัพย์สินสมบัติและมรดกตกทอดของตระกูลของคนในแถบนี้

นอกจากนั้น การให้ความสำคัญแก่หญิงในสังคมโดยเฉพาะการให้ความสำคัญแก่ฝ่ายแม่ (matriarchal) ยังปรากฏให้เห็นจากหลักฐานทางภาษาที่ให้ความสำคัญต่อการเรียกชื่อสิ่งสำคัญในสังคมด้วยคำนำหน้าเป็นเพศหญิง เช่น แม่ทัพ แม่กอง แม่น้ำ แม่พิมพ์ แม่แบบ แม้แต่สิ่งศักดิ์สิทธิ์เป็นเทพหรือผีก็ใช้คำนำหน้าที่เรียกว่าแม่หรือนาง เช่น นางกวัก แม่โพสพ แม่ธรณี แม่จิ้งจอก แม่ย่านาง^๗

^๖ รายงานพิเศษ-โครว่า “ผู้หญิงเป็นควาย ผู้ชายเป็นคน”, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๘

^๗ ปราณี วงษ์เทศ, “ผู้หญิงสยาม บทบาทและสถานภาพของผู้หญิง ร่องรอยจากพิธีกรรมและความเชื่อ” ศิลปวัฒนธรรม ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕, ๑๐๘, ๑๐๘-๑๐๙ (มี.ค. ๒๕๓๓)

หญิงในดินแดนแถบนี้เพิ่งมีสถานะต่ำกว่าชายเมื่อได้รับวัฒนธรรมของอินเดียและเงินในสมัยอาณาจักรสุโขทัยและโดยเฉพาะอาณาจักรอยุธยา ซึ่งสถานะของหญิงที่ตกต่ำถึงขนาดที่มีการกล่าวเปรียบเทียบกับว่า “หญิงเป็นควาย ชายเป็นคน” ทั้งนี้เพราะชนชั้นสูงนับแต่ชนชั้นปกครองและขุนนางซึ่งมีสถานะสูงขึ้นไปได้นำหญิงไปเป็นทรัพย์สินสมบัติส่วนตัว โดยชายในสังคมชั้นสูงมีหญิงอยู่ในความครอบครองเพื่อบำเรอความสุขอย่างมากมาย และชายก็ได้รับการสนับสนุนในด้านการศึกษามากกว่าหญิง ประกอบกับเมื่อเศรษฐกิจของประเทศเจริญขึ้นหญิงไม่ได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเหมือนสมัยเดิม เนื่องจากหญิงเป็นทำงานในครอบครัว หญิงจึงกลายเป็นเพียงแรงงานระดับที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจมากนักเมื่อเทียบกับชาย

อย่างไรก็ตามเมื่อหญิงมีการศึกษาและสถานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น สถานการณ์ย่อมเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะเห็นได้จากในหลายๆ สังคม ซึ่งในสมัยเดิมสถานภาพของหญิงต่ำกว่าชายแต่ในปัจจุบันมีสถานะเท่าเทียมกัน เพราะสภาพทางเศรษฐกิจที่หญิงสามารถพึ่งพาตนเองได้ และก็ทำให้หญิงมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของตนเองหลังทำการสมรสได้ เช่น ประเทศจีน^๘

ดังนั้นการอ้างว่าไทยมีจารีตประเพณีมาช้านานตลอดมาทำให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี เพราะหญิงมีสถานะในสังคมต่ำกว่าชายนั้นย่อมฟังไม่ขึ้น เนื่องจากในสังคมไทยโบราณก็ไม่มีชื่อสกุล นอกจากนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับนามสกุลฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ก็มีบทบัญญัติให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนหลังจากสมรสได้ เพียงแต่ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงสิทธิดังกล่าวของหญิงมีสามี โดยยกเลิกพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และบัญญัติกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติชื่อสกุล พุทธศักราช ๒๔๘๔ บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีภายหลังการสมรส และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็มีบทบัญญัติเช่นเดียวกัน

^๘ Information Office of the State Council of the People's Republic of China, The Situation of Chinese Women Chapter VI Equal Status in Marriage and Family Life, (Beijing: June 1994)

< [http://english.peopledaily.com/cn/whitepaper/8\(2\).html](http://english.peopledaily.com/cn/whitepaper/8(2).html)>, June 5, 2003;

< [http://english.peopledaily.com/cn/whitepaper/8\(6\).html](http://english.peopledaily.com/cn/whitepaper/8(6).html)>, June 5, 2003.

นอกจากการอ้างว่าขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยแล้วก็มีการอ้างว่าทำให้เกิดความสับสนในสังคมและครอบครัว เช่น ทำให้ผู้ชายอื่นเข้าใจผิดว่าหญิงที่มีสามีแล้วแต่ไม่ได้เปลี่ยนนามสกุลยังคงเป็นโสดและจะมีความสัมพันธ์ในทางชู้สาวกับหญิงได้ง่ายนั้น ไม่เป็นความจริงเพราะแม้หญิงสมรสแล้วและใช้ชื่อสกุลของสามีแต่ไม่ได้บอกชายอื่นว่าตนเป็นหญิงมีสามี ชายก็รู้ว่าหญิงนั้นมีสามีแล้วหรือไม่เว้นแต่หญิงนั้นกำลังตั้งครรภ์ที่เห็นได้ชัดเจนหรือได้เห็นทะเบียนสมรสของฝ่ายหญิง และแม้จะมีชายอื่นมาสนใจหากหญิงไม่เกี่ยวข้องด้วยก็ย่อมไม่มีปัญหาใดๆ เกิดขึ้น และการอ้างว่าจะทำให้หญิงไทยกลายเป็นหญิงเลวคือ ไม่รักษานวลสงวนตัวกันไปหมด ก็ฟังไม่ขึ้นและไม่มีความเกี่ยวข้องกันแต่อย่างใด เนื่องจากการที่หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีหรือไม่ หรือใช้ชื่อสกุลใดก็ได้ไม่ได้มีสภาพโดยธรรมชาติที่จะทำให้หญิงมีสามีนั้นเลวหรือดีแต่อย่างใด

นอกจากนั้นมีการอ้างว่าอาจมีการแต่งงานระหว่างญาติพี่น้องแท้ๆ หรือระหว่างบิดากับบุตรสาว เพราะการที่ใช้นามสกุลต่างกัมนั้นก็เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากการที่บุคคลจะแต่งงานก็ต้องรู้จักกันพอสมควร อย่างน้อยก็ต้องรู้ว่าแต่ละคนเป็นบุตรหรือธิดาของบุคคลใด ไม่ใช่รู้จักและแต่งงานกันทันทีโดยไม่รู้ประวัติของอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ทั้งหญิงและชายนั้นย่อมมีมิตรสหายและเครือญาติ อันนี้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการติดต่อดำเนินกิจกรรมทางสังคมค่อนข้างมาก ดังนั้น ทั้งหญิงและชายมีโอกาสเปิดตัวและทำให้แต่ละฝ่ายรู้จักกับญาติพี่น้องของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย แต่ละฝ่ายจึงย่อมรู้จักเพื่อเกลาเหล่ากอของอีกฝ่ายหนึ่ง หากทั้งสองฝ่ายเป็นพี่น้องกันแท้ๆ หรือเป็นบิดากับบุตรสาว แม้จะแยกกันไปอยู่ต่างหากและไม่ได้ติดต่อกันมานาน ทั้งสองฝ่ายก็คงต้องรู้ความจริง จึงเป็นไปได้ยากที่จะเกิดเหตุการณ์ที่คนที่สืบสายโลหิตเดียวกันจะแต่งงานกัน ดังนั้น ความวิตกกังวลในเรื่องดังกล่าวจึงไม่น่าจะเป็นจริง

ยิ่งไปกว่านั้นมีการอ้างว่าจะทำให้เกิดความแตกแยกในชีวิตครอบครัวนั้นก็ฟังไม่ขึ้น เนื่องจากความปรองดองหรือแตกแยกในครอบครัวไม่ได้เกิดจากการที่สามี ภรรยา และบุตรใช้ชื่อสกุลเดียวกันไม่แม้บุคคลเหล่านั้นใช้ชื่อสกุลเดียวกันก็อาจมีความแตกแยกหรือความไม่ปรองดองกันได้ หากความคิดเห็นหรือทัศนคติไม่ตรงกันและไม่ยอมประนีประนอมหรือปรับความเข้าใจกัน ในทางกลับกัน การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันรับรองสิทธิความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายและหญิง และกฎหมายต่างๆ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายยอมรับการที่หญิงยังคงสามารถใช้ชื่อสกุลเดิมของตนภายหลังการสมรสได้ย่อมจะทำให้ครอบครัวโดยรวมมีความสุขมากยิ่งขึ้น เพราะหญิงย่อมมีความรู้สึกว่าคุณค่ามากยิ่งขึ้น มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับชาย หญิงมีสถานะความเป็นภรรยาที่มีศักดิ์ศรี เป็นลูกสาวที่มีศักดิ์ศรีเพราะสามารถสืบสกุลได้โดยใช้ชื่อสกุลเดิมภายหลังการสมรสหากครอบครัวของตนไม่มีบุตรชาย และเป็นมารดาที่มีศักดิ์ศรีของลูกที่มีความภาคภูมิใจที่มารดาที่มีความเท่าเทียมกับบิดา

ในทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ นั้นประเทศส่วนใหญ่ในปัจจุบันให้สิทธิของผู้หญิงที่สมรสใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองได้โดยในบางกลุ่มประเทศก็ให้สิทธิแก่หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของตนเองตลอดมาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบัน เช่น ประเทศในกลุ่มที่นับถือศาสนาอิสลาม เนื่องจากศาสนาอิสลามสนับสนุนให้หญิงแม้สมรสก็ให้ใช้ชื่อสกุลเดิมของตน^๕

ในทวีปยุโรปนั้น ประเทศส่วนใหญ่ที่หญิงมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเมื่อทำการสมรส โดยเฉพาะประเทศสเปน ยกเว้นบางประเทศที่ไม่มีกฎหมายชัดเจน เช่น ฝรั่งเศสไม่ได้บัญญัติเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงที่ทำการสมรสไว้ในกฎหมายและแม้ทางปฏิบัติหญิงมักนิยมใช้ชื่อสกุลของสามีก็ตาม^{๑๐} แต่ก็ไม่ได้ห้ามหญิงที่ทำการสมรสที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนภายหลังการสมรส^{๑๑}

ในประเทศกลุ่มคอมมอนลอร์ ไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องดังกล่าวและไม่บังคับให้หญิงต้องเปลี่ยนชื่อสกุลไปเป็นของสามี โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกานั้นหญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของตนเองในทุกรัฐ เพียงแต่ในทางปฏิบัตินั้นประมาณ ๕๐% ของผู้หญิง เมื่อทำการสมรสจะใช้ชื่อสกุลของสามี^{๑๒}

^๕ Marriage and Name Change, <<http://research.umbc.edu/~korenman/wmst/lastname.html>>, June 5, 2003.

Lucy Oriang, More to a Name Than Meets the Eye, Friday 18, 2002,

<<http://www.nationaudio.com/News/DailyNation/18022002/Comment/Comment21.html>>, June 5, 2003.

^{๑๐} บันทึกเรื่องร่างพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่...) พ.ศ.ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒๕๕๑

^{๑๑} <[Http://research.umbc.edu/~korenman/wmst/lastname.html](http://research.umbc.edu/~korenman/wmst/lastname.html)> June 8, 2003.

^{๑๒} Omi Morgenstern Leissner, The Name of Maiden 12 Wisconsin Women's Law Journal, 253, 257 (Fall 1997);

Priscilla Ruth MacDougall, The Right of Women to Name Their Children, 3 Law & Inequality Journal, 91, 96 (1985).

สำหรับประเทศในกลุ่มเอเชียนั้นในจีน ญี่ปุ่นและอินเดีย หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของตนได้^{๑๓} นอกจากนี้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงมีสามีจะได้รับการยอมรับในนานาประเทศแล้วในระดับระหว่างประเทศก็มีกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ยอมรับหลักดังกล่าวเช่นกัน คือ อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ค.ศ. ๑๙๗๕ ซึ่งมีบทบัญญัติในข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง (g) ระบุให้ประเทศภาคีต้องยินยอมให้สตรีที่ทำการสมรสมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้โดยไม่ถูกบังคับให้ใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศต่างๆ จำนวน ๑๗๓ ประเทศได้เข้าเป็นภาคี มีเพียง ๑๕ ประเทศในโลกที่ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญานี้ ซึ่งประเทศที่ค่อนข้างมีอิทธิพลในโลกปัจจุบัน คือ สหรัฐอเมริกา^{๑๔} แต่กฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้บังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี โดยหญิงมีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของตนเองหลังทำการสมรสได้^{๑๕} ส่วนประเทศอื่นๆ นั้นส่วนใหญ่เป็นประเทศเล็กๆ ในทวีปยุโรป หมู่เกาะแถบทะเลแปซิฟิก และแอฟริกา และกลุ่มอาหรับบางประเทศเท่านั้น ในขณะที่ประเทศต่างๆ ในเอเชีย และละตินอเมริกาล้วนแต่เป็นภาคีอนุสัญญานี้ทั้งสิ้น^{๑๖}

ประเทศไทยก็ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวและได้มีการตั้งข้อสงวนต่างๆ รวมทั้งในเรื่องการให้สิทธิหญิงมีสามีเลือกใช้ชื่อสกุลของตนเองภายหลังการสมรส ซึ่งก็มีบางประเทศที่ตั้งข้อสงวนเช่นนี้ แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก^{๑๗}

ดังนั้น ข้ออ้างที่ว่าประเทศที่มีความเจริญ เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับทางฝ่ายบิดาโดยหญิงต้องใช้ชื่อสกุลสามีเมื่อทำการสมรสนั้นไม่เป็นความจริง

ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมของปัจจุบันและขนบธรรมเนียมประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาจากที่สมัยเดิมหญิงมีสถานภาพสูง ต่อมาถูกลดสถานภาพลง และปัจจุบันก็เปลี่ยนกลับ

^{๑๓} Ichiro Numazaki, "Men's Culture Against Women's Right?: Gender and Human Rights in the Cultural Politics of "National Tradition"<<http://www.Lawrence.edu/fac/hastingj/japan.htm>>, June 5, 2003.

^{๑๔} <Http://www.womens/treaty.org/facts_countries.htm#u>, June 5, 2003.

^{๑๕} Joanna Grossman, What's In a Name? Why Gay Couples Should Be Allowed to Adopt Each Other's Surname_Part II,<<http://writ.news.findlaw.com/grossman/20001017.html>, >June 5, 2003.

^{๑๖} <Http://www.womens/treaty.org/facts_countries.htm#u>, June 5, 2003.

^{๑๗} <Http://www.unh.chrich/html/menu3/6/treaty9_asp.htm>, June 5, 2003.

ไปมีบทบาทและความสำคัญเท่าเทียมกับชายแต่กฎหมายกลับยังไม่เปลี่ยนแปลงทั้งที่รัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติที่ให้ปฏิบัติต่อหญิงเท่าเทียมกับชายและสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของตนหลังสมรสทั้งที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่จะมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับชื่อสกุลให้หญิงมีสามีสามารถเลือกใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ซึ่งจัดทำโดย สถาบันราชภัฏสวนดุสิต โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุขุม เฉลยทรัพย์ และคณะที่เรียกกันว่าสวนดุสิตโพล ชื่อเรื่องว่า “ประชาชนคิดอย่างไร กับการใช้นามสกุล” นั้นประชาชนซึ่งตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการให้หญิงมีสิทธิเลือกใช้นามสกุลเดิมของตนหลังทำการสมรสได้

จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในกรุงเทพมหานคร ปริมณฑลและจังหวัดที่เป็นตัวแทนภาค โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น ๔ กลุ่ม คือ ชายโสด ชายที่สมรสแล้ว หญิงโสด และหญิงที่สมรสแล้ว จำนวน ๒,๓๑๕ คน ในช่วงวันที่ ๑๔ - ๒๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น สรุปได้ว่า มีผู้เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นส่วนใหญ่ คือ ๖๔.๕๕% ซึ่งแบ่งเป็น เป็นชายโสด ๕๘.๑๖% ชายสมรสแล้ว ๕๘.๓๘% หญิงโสด ๗๕.๔๓% และหญิงที่สมรสแล้ว ๖๖.๒๗% โดยมีสาเหตุที่เห็นด้วย คือ มีความยุติธรรม เท่าเทียมกัน ให้โอกาสแก่หญิงมากขึ้น เป็นประชาธิปไตย และเป็นสิทธิส่วนบุคคล ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งมีอยู่ ๓๕.๔๕% ซึ่งแบ่งเป็นชายโสด ๔๑.๘๔% ชายที่สมรสแล้ว ๔๑.๖๗% หญิงโสด ๒๔.๕๗% และหญิงที่สมรสแล้ว ๓๓.๗๓% ให้เหตุผลว่า จะทำให้เกิดความวุ่นวายสับสน ไม่อยากให้เปลี่ยนแปลง เพราะแบบเดิมก็ใช้กันมานานแล้ว การที่หญิงใช้นามสกุลของตนเป็นการไม่ให้เกียรติฝ่ายชาย และจะนับญาติกันไม่ถูก^{๑๘}

จึงเห็นได้ว่าความคิดเห็นของประชาชนนั้นเปลี่ยนไปในทางที่ยอมรับการที่หญิงมีสามีจะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองภายหลังสมรสได้ และยอมรับที่จะมีการเปลี่ยนแปลง เพราะในกฎหมายมีความไม่เท่าเทียมกัน

นอกจากนั้นแม้กฎหมายจะถูกดอง กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติที่ใช้บังคับไม่ได้ เช่น ไม่มีปัญหาเรื่องขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ยังจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข หากมีบทบัญญัติที่ไม่ทันสมัย ไม่ทันสมัย

^{๑๘} <[Http://www.dusit.ac.th/poll/2542_048.html](http://www.dusit.ac.th/poll/2542_048.html)>, June 5, 2003.

กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะจะเป็นอุปสรรคและก่อปัญหาสำหรับประเทศได้ ซึ่งในประเทศต่างๆ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายหากกฎหมายไม่ทันกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น สหรัฐอเมริกา^{๑๕}

ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติจำกัดสิทธิหญิงมีสามีที่ให้อีกชื่อสกุลสามีเมื่อตนทำการสมรสนั้น เป็นเรื่องสาเหตุจากการเป็นเพศหญิงที่ทำการสมรสและบังคับเฉพาะหญิงที่ทำการสมรสเท่านั้น มิได้บังคับชายที่ทำการสมรส จึงเป็นเรื่องที่หญิงเสียเปรียบชายหรือไม่เท่าเทียมกับชาย ทั้งที่มาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ รับรองสิทธิความเสมอภาคทางเพศระหว่างชายกับหญิงไว้โดยเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และไม่สามารถให้เหตุผลที่ชัดเจนว่ามีเหตุผลใดที่ต้องมีความแตกต่างระหว่างชายกับหญิงในเรื่องนี้ จึงเป็นการที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติชื่อสกุล ฯ นั้นขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะปฏิบัติต่อหญิงชายอย่างไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เป็นการกีดกันหญิงมีสามีเพราะเหตุผลทางเพศ เนื่องจากหญิงและมีสามี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างกันเพราะสถานะของบุคคล

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

^{๑๕} ในเรื่องนี้มีทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่นำมาใช้กับกฎหมายได้ คือ ทฤษฎีความล่าช้าทางวัฒนธรรมที่มีหลักว่าการที่วัฒนธรรมอันหนึ่งของสองวัฒนธรรม ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันเปลี่ยนแปลงไปก่อนหรือเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าวัฒนธรรมอีกอันหนึ่ง เช่น สภาพสังคมซึ่งเป็นวัฒนธรรมอันหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปก่อนกฎหมายซึ่งเป็นวัฒนธรรมอีกอันหนึ่งย่อมทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันและทำให้เกิดปัญหาจึงต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย เช่น ในสหรัฐอเมริกาสมัยเดิมก่อน ปี ค.ศ. 1910 สหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายว่าด้วยอุบัติเหตุหรือภัยที่เกิดจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมคงมีเพียงกฎหมายคอมมอนลอว์ในเรื่องละเมิดซึ่งล่าช้าไม่ทันกับสภาพของอุบัติเหตุที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งทำให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนที่น้อยมาก เพราะไม่มีกฎหมายและศาลได้ใช้หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ในเรื่องละเมิดมาปรับกับคดีซึ่งทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากกฎหมายซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งล่าช้าไม่ทันกับอีกตัวแปรหนึ่งคือ สภาพเครื่องมือเครื่องจักรเปลี่ยนไปโดยมีเครื่องมือใหม่ๆ ที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรมและทำให้เกิดภัยจากการทำงานในโรงงานเกิดขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1910 เพื่อใช้กับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นจากการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นโดยเฉพาะ William F. Ogburn, *On Culture and Social Change*, (Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 1964), pp. 87-89.

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาศัพท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๑/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ยื่นหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๑๐๐๕ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีนางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราช บัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีความ เป็นมาดังนี้

นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะ เห็นว่า พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติให้ “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อสตรี เนื่องจาก เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาและใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้อง ได้พิจารณาและเห็นว่าพระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงที่มีสามีที่ได้จดทะเบียนสมรสตาม กฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายที่สมรส เป็นการบัญญัติบังคับเฉพาะ หญิงที่มีสามีเท่านั้น ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้ รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามี ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัด โดยให้ใช้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น

ผู้ร้องจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ประเด็นที่ศาลต้องพิจารณา

พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาทั้งในวงกว้างและมาตรา ๓๐ โดยเฉพาะ

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๔

ข. พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒

ค. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๑

ข้อพิจารณา

๑. การบังคับให้หญิงต้องใช้นามสกุลของสามี เป็นการเลือกปฏิบัติโดยชอบธรรมหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสามนั้น เห็นว่า การใช้ชื่อสกุลเป็นสิทธิทางการเมืองและสังคม ที่ควรจะให้บุคคลทั้งเพศชายหรือหญิงสามารถใช้สิทธินี้ได้เท่าเทียมกัน เพราะไม่ขัดกับธรรมชาติของเพศทั้งสองทั้งโดยประเพณีสังคมต่าง ๆ ก็ให้ความสำคัญแก่สายบิดามารดาต่างกัน (ดูข้อต่อไป) การบังคับให้ใช้นามสกุลของสามีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่ชอบธรรม

๒. ความสำคัญของการมีชื่อและนามสกุล ในสมัยโบราณพลเมืองของแต่ละประเทศอาจมีไม่มากนัก (นอกจากจีน และอินเดีย) และมักใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนเล็กใกล้ชิดกัน จึงไม่จำเป็นต้องมีทั้งชื่อและนามสกุล กล่าวคือ อาจเรียกตามลักษณะร่างกาย เช่น อ้วน ผอม ขาว ดำ ถ้ามีใครคล้ายกันหลายคนก็อาจเพิ่มไปว่าเป็นบุตรใคร ซึ่งจะต่างกันตามประเพณีที่ยึดถือกัน เช่น จะถือสายพ่อ หรือสายแม่เป็นใหญ่ครั้งชุมชนใหญ่โตขึ้นประเทศมีพลเมืองมากขึ้น จึงเกิดความจำเป็นต้องมีนามสกุลมาเสริมชื่อให้ชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะบุคคลมีความสัมพันธ์ส่วนตัว และนิติสัมพันธ์กันมากขึ้น แต่ละประเทศหรือสังคมจึงมีประเพณีการเรียกชื่อสกุล และวิธีเรียงชื่อต่างกันอย่างยกตัวอย่าง เช่น

๑) จีน ใช้ชื่อแซ่เป็นชื่อแรก และชื่อตามลำดับชั้นบรรพบุรุษ (ปกติมีราว ๒๐ ชั้น เมื่อใช้หมดแล้วก็หมุนกลับมาเริ่มใหม่) และชื่อตัว เช่น หลิม ยิว อมร ส่วนบุตรสาวไม่จำเป็นต้องบอกชื่อแซ่ เพราะต่อไปจะแต่งงานไปใช้แซ่ของสามี

๒) ฝรั่งเศสยุโรปและอเมริกา ส่วนมากใช้ ๓ ชื่อ คือ (๑) ชื่อตัว (มักตั้งตามชื่อนักบุญ) (๒) ชื่อสกุลเดิม (ของบิดา) โดยถือว่าเป็นชื่อก่อนแต่งงาน (Maiden Name) หรือชื่อกลาง (Middle name) ซึ่งนิยมใช้เป็นตัวย่อ (Middle Initial) และ (๓) ชื่อสกุลของสามี เช่น (นาง) อิลารี ร็อดแฮม คลินตัน แต่ตามธรรมเนียมฝรั่งผู้ไม่ใกล้ชิดจะเรียกชื่อสกุลบิดา หรือสามีเป็นหลัก เช่น ก่อนแต่งงานเรียกว่า นางสาวร็อดแฮม หลังแต่งงานเรียกว่านางคลินตัน

๓) ฝรั่งเศสสเปน และอาณานิคมใช้ ๓ ชื่อ คือ ชื่อตัว สกุลบิดา สกุลมารดา เช่น (นาย) ฮวน คาร์ลอส เฟอโร ส่วนหญิงแต่งงานแล้วจะใช้ชื่อตัว สกุลบิดา และสกุลสามี เช่น (นาง) กลอเรีย มากาปากาล อโรโย

๔) ชาวฝรั่งเศส และเยอรมัน นิยมใช้ชื่อตัวและต้นกำเนิด (ถิ่นกำเนิด เชื้อสาย อาชีพ ของตระกูล) ซึ่งฝรั่งเศสใช้ว่า de la ส่วนเยอรมันใช้ Von เช่น Guy de la Chevalerie

๕) ฝรั่งเศสรัสเซีย ใช้ ๓ ชื่อ คือ ชื่อตัว บุตรของใคร (ชื่อตัวของบิดาสนธิกับคำว่า อีวิช) และนามสกุล เช่น นิกิต้า เซอร์โกเยวิช ครุสชอฟ

๖) ชาวมุสลิม โดยทั่วไปใช้ ๓ คำ คือ ชื่อต้น คำว่าบุตร (bin) หรือสถานที่ต้นตระกูล (el) และชื่อบิดา/ชื่อสถานที่ เช่น นายโอซามา บิน ลาเดิน คาริม เอล เคดาห์ ถ้าเป็นผู้หญิง ไม่ว่าจะโสดหรือมีสามีแล้วจะบอกว่าเป็นลูกสาว (binte) ของนายอะไร เช่น ซาลีอะ บินเต คาริม โดยไม่แสดงว่าเป็นโสดหรือมีสามี ในอินโดนีเซีย ซึ่งมีวัฒนธรรมพุทธปนอยู่กับอิสลามก็ใช้ผสมกัน เช่น นางเมกะวตี ซูการ์โนบุตรี

ชาวมุสลิมจึงไม่มีนามสกุล เพราะถือว่าทุกคนเป็นพี่น้องกันเป็นบุตรของพระเจ้า แต่ถ้าเป็นเชื้อสายพระโมฮัมหมัดจะมีคำนำหน้าชื่อว่า ไชเอด (Syed) ถ้าเป็นผู้มียศก็จะระบุยศสืบสกุลของตนเอง และของบิดาด้วย เช่น Skeik, Wan, Tuanku, Unku, Sultan

๗) ชาวอินเดีย แต่เดิมใช้ชื่อตัว และบอกว่าเป็นบุตรของนาย หรือนางใด ปัจจุบันใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลซึ่งมักบ่งบอกรวรรณะ หรืออาชีพ เช่น อชิต ศักดิ์เสนา แต่ในการเรียกขานทั่วไปจะไม่นิยมเรียกชื่อตัว แต่จะเรียกว่าเป็นลูกใคร เช่น พระอรหันต์สารีบุตร ไม่เรียกชื่อตัว แต่เรียกว่าเป็นบุตรของนางสารี หรือลักษณะอื่น เช่น พระมหากัสสปะกับพระกุมารกัสสปะ หรือบอกว่าเป็นพี่น้องใคร

ส่วนประเพณีไทยมักเรียกว่าเป็นบุตรใคร เป็นเจ้านายวังไหน หรือเป็นข้าราชการ ตำแหน่งอะไร หรือเป็นญาติใคร เช่น ลูกทิดอ่ำ เสด็จในกรม ฯ ท่านที่วังใหญ่ ผู้กอง ผู้พัน ผู้การ

ผู้ว่าราชการฯ คือไม่นิยมเรียกชื่อตัวและชื่อสกุลกันมาจนทุกวันนี้ กล่าวกันว่า ส่วนหนึ่งเพื่อแสดงความยกย่องไม่ควรแตะต้องตัวบุคคล แต่ส่วนหนึ่ง เพราะระบบราชการไทย ต้องการให้บุคคลอยู่ในกรอบของระบบศักดินา โดยระบุชั้นยศ ราชทินนาม ศักดินา และตำแหน่ง เช่น ขุนอภิรักษ์จันทรศักดินา ๕๐๐ ไร่ กรมการเมืองสวรรคโลกนอกทำเนียบเป็นการแยกตัวจากวงศ์ตระกูลและฐานอำนาจเมื่อเลื่อนตำแหน่งก็เลื่อนยศ และเปลี่ยนชื่อไปทั้งหมด เพราะไม่ต้องการยกย่องเชิดชูบุคคลเป็นการเฉพาะตัว เพราะอาจจะเป็นอันตรายต่อสถาบันชั้นสูง

ครั้นบ้านเมืองมีผู้คนมากขึ้นมีความสัมพันธ์กันมากขึ้นก็มีความจำเป็นต้องมีการบ่งชี้ตัวบุคคลว่าคนนั้นๆ คือ ใคร ที่ชัดเจนเป็นทางราชการ จึงมีพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ให้ตั้งชื่อและนามสกุล นอกจากนั้นยังกำหนดให้มีคำนำหน้าว่าเป็นเด็กชาย เด็กหญิง นาย นางสาว นาง พร้อมกันนั้นยังยอมรับการใช้ชื่อตำแหน่งหรือยศมาใช้นำหน้าชื่อด้วย โดยในชั้นแรกถือว่าหญิงมีสามีมีสิทธิ (ใช้ก็ได้ไม่ใช้ก็ได้) ใช้นามสกุลของสามี แต่ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้แก้ไขให้หญิงมีสามีมีหน้าที่ต้องใช้นามสกุลตามสามี

แต่เมื่อโลกได้วิวัฒนาการเรื่องสิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาค ประกอบกับในปัจจุบัน หญิงมีการศึกษา มีอาชีพ และความอิสระสูงเท่าเทียมผู้ชาย จึงเกิดความจำเป็นและความนิยมหรือต้องการแสดงเอกลักษณ์ ด้วยการไม่ต้องการใช้ชื่อสกุลของสามี (อย่างเดียว) โดยเหตุต่างๆ เช่น

๑) ฝ่ายหญิงมีนามสกุลที่มีชื่อเสียงกว่า หรือไพเราะกว่า

๒) ฝ่ายหญิงมีชื่อเสียง เกียรติคุณ มีการศึกษาและตำแหน่งหน้าที่มานานจนเป็นที่รู้จักกันทั่วไป เมื่อแต่งงานแล้วหากใช้นามสกุลตามสามีคนทั่วไปก็จะไม่รู้จัก เช่น นักวิชาการ ผู้ประกอบวิชาชีพชั้นสูง

๓) สามี-ภรรยาอาจมีความจำเป็นทางการชำระภาษี (ซึ่งชำระรวมกันจะเสียสูงกว่าชำระแยกกัน)

๔) สามี-ภรรยามีปัญหาเรื่องมรดก หรือความไม่ยอมรับของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๕) ฝ่ายหญิงขาดผู้สืบสกุล

๖) หญิงไปแต่งงานกับชาวต่างด้าว หรือสามีใช้แซ่ (ทำให้หญิงคิดว่าตนเป็นคนไทยแท้ ทำไม่จะต้องใช้แซ่ตามสามี)

๓. ความสำคัญของความผูกพันภายในครอบครัวกับเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ

เป็นที่ทราบกันดีว่า การที่สามีภรรยาใช้นามสกุลร่วมกันจะเกิดผลดีแก่สามีภรณานั้น เพราะมีปัจจัยร่วมกันเพิ่มขึ้น และข้อสำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุตรธิดาที่เกิดมา ถ้าใช้นามสกุลร่วมกันทั้งหมดครอบครัวก็มีเอกภาพ แต่ถ้าสามีภรรยาแยกนามสกุลกันใช้บุตรธิดาก็อาจจะต้องแยกไปด้วย นอกจากนั้น จะเกิดความรู้สึกไม่ดีระหว่างญาติพี่น้องของตระกูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การที่บุคคลที่เป็นสามีภรณายุติธิดากันแต่แยกกันใช้นามสกุลจะเกิดปัญหาต่างๆ ในทางกฎหมายได้บ้าง เช่น การจดทะเบียนต่างๆ การเปิดบัญชีธนาคาร การซื้อขายทรัพย์สินที่ต้องจดทะเบียน การขอหนังสือเดินทาง การเข้าทำงาน การเข้าโรงเรียน การไปพักตามโรงแรมต่างๆ ซึ่งต้องลงทะเบียน โดยเฉพาะบางประเทศบางสังคมจะเข้มงวดมาก หากหญิงชายใช้นามสกุลต่างกันจะไปอยู่ร่วมห้องกันไม่ได้ โดยเกือบทุกกรณีข้างต้นจะต้องตอบคำถาม หรือแสดงหลักฐานมากขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้จะมีปัญหาความขัดข้องทางสังคมระเบียบประเพณีและกฎหมาย ก็จะต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญ และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นกระแสหลักของโลก และหลายประเทศก็ประสบปัญหานี้มาก่อนก็ต้องปรับตัวเช่นกัน

ณ ที่นี้ ขอสรุปประเด็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ คู่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ คู่คุ้มครองประชาชนชาวไทยทุกเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนา โดยเสมอภาคกัน

๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รับรองว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเพราะเหตุต่างๆ รวมทั้ง เพศ และสถานะของบุคคล จะกระทำมิได้

๔) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ คู่คุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว

๕) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ มาตรา ๑๕๖๑ ว่า “บุตรมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของบิดา” (คือ บุตรย่อมใช้นามสกุลของบิดาได้แม้จะแต่งงานแล้ว พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่อยู่เหนือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

พระราชบัญญัติชื่อสกุล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ซึ่งกำหนดให้ “หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” จึงมีลักษณะบังคับให้ต้องใช้ และกลไกของรัฐบาลในปัจจุบันก็ได้วางไว้เพื่อปฏิบัติตามมาตรานี้ ดังนั้น จึงขัดกับสิทธิที่กฎหมายแพ่งรับรองมาก่อนตั้งแต่เกิด และยังขัดกับรัฐธรรมนูญอีกหลายมาตราดังกล่าวข้างต้น

เมื่อคำนึงถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเห็นได้ว่า บทกฎหมายและระเบียบประเพณีใด ๆ ก็ไม่สามารถขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ตรีบาใดที่ยังใช้บังคับอยู่

๔. ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับปัญหาอื่น ๆ

การใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีได้เป็นปัญหาโดยเอกเทศ เพราะจะต้องไปผูกพันกับเรื่องอื่นที่รัฐสภาควรพิจารณาแก้ไขเสียในคราวเดียวกัน เช่น

๑) ชื่อสกุลของบุตรธิดา แต่ละคนจะให้ใครกำหนดให้ใช้ก่อน และบุตรธิดาจะมีสิทธิเลือกชื่อสกุลของตนเองได้เมื่อใด

๒) การกำหนดให้หญิงต้องเปลี่ยนนามสกุลไปใช้ของสามีฝ่ายเดียว ย่อมไม่เป็นการเสมอภาค แต่ถ้าจะบังคับให้สามีไปใช้นามสกุลของภรรยาฝ่ายเดียวก็ไม่เสมอภาคอีกเช่นกัน ดังนั้นจะต้องอนุญาตให้คู่สมรสต่างมีสิทธิเลือกใช้ ชื่อสกุลของฝ่ายหนึ่ง (ตามธรรมเนียมญี่ปุ่น) หรือใช้นามสกุลใหม่ต่อท้ายนามสกุลเดิม เช่น นางโสกา ชูพิกุลชัย ฌปีลมันน์ ซึ่งอาจจะถือเป็นสกุลควบ หรือถือสกุลเดิมเป็นชื่อกลาง สกุลใหม่เป็นชื่อสกุลอย่างเป็นทางการ หรือขอจดทะเบียนตั้งสกุลใหม่ก็ได้

๓) เมื่อมีกรณีตามข้อ ๒ จะต้องมีกลไกของรัฐรองรับว่าสิทธิที่จะเลือกใช้นี้จะต้องดำเนินการขอใช้เมื่อใด จะมีผลเมื่อใด จะเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้อีกหรือไม่

๔) คำนำหน้านามจะต้องแก้ไขปรับปรุงอย่างไร จึงจะรู้ว่าชายหญิงผู้ใดเป็นโสด หรือแต่งงานแล้ว หรือกำลังแต่งงานอยู่ หรือหม้ายจากการหย่า และหม้ายจากการที่คู่สมรสตาย

๕) คำนำหน้านาม การระบุเพศ และการใช้ชื่อและสกุลของผู้เป็นกระเทย และผู้แปลงเพศ (ทั้ง ๒ แบบ คือ ชายแปลงเป็นหญิง และหญิงแปลงเป็นชาย) จะกำหนดอย่างไร

๖) เรื่องแซ่ ควรจะหาทางแก้ไข เพราะทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่พลเมืองไทย และบางครั้งทำให้เกิดผลเสียทางจิตวิทยา

เมื่อพิจารณาปัญหาทั้งโดยตรงและโดยอ้อมแล้ว รัฐสภาน่าจะตรากฎหมายใหม่ที่ควรบัญญัติว่า “ชายหญิงเมื่อจดทะเบียนสมรส มีสิทธิเลือกใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือใช้ชื่อสกุลเดิมควบสกุลใหม่ หรือใช้ชื่อสกุลเดิมเป็นชื่อกลาง หรือจะตั้งชื่อสกุลขึ้นใหม่ก็ได้ การเลือกใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด

ฝ่ายหนึ่ง หรือใช้ชื่อสกุลควบ หรือใช้ชื่อกลาง เมื่อแจ้งให้นายทะเบียนทราบและระบุไว้ในใบสำคัญ การจดทะเบียนสมรสแล้วมีผลใช้บังคับได้ แต่กรณีขอตั้งชื่อสกุลใหม่ให้มีผลเมื่อได้รับอนุญาตตาม กฎหมายแล้ว”

“บุตรและธิดาของกลุ่มสมรสให้บิดาและมารดาเป็นผู้กำหนดและจดทะเบียนไว้จนกว่าบุตรและ ธิดาจะมีอายุบรรลุนิติภาวะ จึงมีสิทธิที่จะเลือกใช้ชื่อสกุลของบิดา หรือมารดา หรือใช้ชื่อสกุลควบ หรือ ขอตั้งชื่อสกุลใหม่โดยจะมีผลเมื่อได้แจ้งนายทะเบียนท้องถิ่นแล้ว”

อย่างไรก็ดี หากมีการอนุญาตให้ใช้ชื่อสกุลเดิม หรือชื่อสกุลเดิมควบชื่อสกุลใหม่ หรือใช้ ชื่อสกุลเดิมเป็นชื่อกลาง ก็จะต้องอธิบายให้ผู้เกี่ยวข้องรู้ข้อดีข้อเสียและปัญหาต่างๆ ให้ทราบเสียก่อน จะตัดสินใจใช้ชื่อสกุลได้อย่างไรเป็นทางราชการ

คำวินิจฉัย

เมื่อได้พิจารณาในแง่มุมต่างๆ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคแก่ประชาชนและความสงบสุข แห่งราชอาณาจักร และรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๔ จึงใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 เพราะบังคับแต่เพศหญิงที่มีสามี ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีต้องถูกจำกัดโดยให้ใช้ได้เฉพาะชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ไม่มีสิทธิในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างจากชายมีภรรยาที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิแต่อย่างใด เป็นการขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติรองรับให้ชายและหญิงได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลด้วย

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและส่งสำเนาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงกระทรวงมหาดไทยชี้แจง เป็นหนังสือว่า หากหญิงเมื่อทำการสมรสจะเลือกปฏิบัติใช้ชื่อสกุลเดิม มีข้อดีและข้อเสีย

ข้อดี มีดังนี้

๑. ทำให้ครอบครัวที่มีแต่บุตรสาวสามารถดำรงไว้ซึ่งชื่อสกุลตนเองได้

๒. เปิดโอกาสให้หญิงที่ไม่ประสงค์จะใช้ชื่อสกุลของสามี เนื่องจากสามีเป็นคนต่างด้าวหรือชื่อสกุลของตนเองมีเกียรติและเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป สามารถใช้ชื่อสกุลของตนเองได้

๓. เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เห็นว่า หญิงมีสิทธิเท่าเทียมกับชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ข้อเสีย มีดังนี้

๑. ทำให้บุตรที่เกิดมาไม่ทราบว่าจะใช้ชื่อสกุลของบิดาหรือมารดา เพราะบิดาหรือมารดาใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน และทำให้พี่น้องครอบครัวเดียวกันใช้ชื่อสกุลไม่เหมือนกันเพราะคนหนึ่งอาจใช้ชื่อสกุลของบิดา แต่อีกคนหนึ่งใช้ชื่อสกุลของมารดา ดังนั้น พี่น้องสายเลือดเดียวกันอาจใช้ชื่อสกุลที่ต่างกัน

๒. ทำให้ยากแก่การพิสูจน์ตัวบุคคล เพราะมีการแก้ไขชื่อสกุลสลับกันไปมา ทำให้เกิดความสับสนในชื่อสกุล

๓. เป็นประโยชน์กับบุคคลบางกลุ่ม ไม่เป็นบรรทัดฐาน ระเบียบประเพณีที่ดั่งามแก่สังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ของหญิงให้มีสิทธิเท่าเทียมกับชาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านต่างๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุตร 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 แห่งพระราชบัญญัติชานานามสกุล 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 และการขอรวมชื่อสกุลตามกฎหมายเดิมยังไม่เป็นความสะดวกและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ เพื่อให้ได้รับความสะดวกรวดเร็วและเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น ไม่มีความชัดเจนหรือเหตุผลเพียงพอที่จะจำกัดสิทธิของหญิงมีสามีที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตน สำหรับเหตุผลที่อ้างว่า เพื่อให้ทราบเทือกเถาเหล่ากอ ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ ทำให้เกิดความอบอุ่นแน่นแฟ้น สอดคล้องกับจารีตประเพณี เมื่อเป็นครอบครัวเดียวกัน ย่อมต้องใช้ชื่อสกุลเหมือนกันนั้นก็เพียงพอที่จะอ้างเป็นข้อยกเว้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสี่ที่บัญญัติว่า มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น 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