

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๒

วันที่ ๑๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๒ คน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครอง



- ๒ -

สถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกานั้น ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ

๒. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ มิใช่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และมีได้ระบุดังเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ผู้ร้องเห็นว่าเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ต่อมาผู้ร้องจัดส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ



ส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และผู้ร้องส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมี คำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบัน ครอบครัว และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงประเด็นตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด

นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับหลักการและเหตุผล รวมทั้งความจำเป็น ในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปได้ดังนี้

๑. เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว และกำหนดหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา ความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบัน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วน ในการแก้ปัญหาเพื่อปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่บุคคลในครอบครัว และกำหนดมาตรการในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม และคุ้มครองป้องกันบุคคลในครอบครัวจากการ กระทำ ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยา ผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

๒. หลักการของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว โดยกำหนดบทบาท ในเชิงรุกให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครอง ครอบครัวในเขตพื้นที่จังหวัด และให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครอง ครอบครัวในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยให้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย



- ๔ -

ยุทธศาสตร์ แผนหลัก แผนงาน มาตรการ และแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาครอบครัว ให้ความรู้ ความเข้าใจและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับปัญหาครอบครัว รวมทั้งการปรับปรุงการดำเนินคดีอาญา เกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งกำหนดให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาสามารถ มีคำสั่งรื้อการพิจารณาคดีไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับรายงานผลการปฏิบัติตามคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพ เพื่อให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและปรับปรุงตัว หลังจากเข้ารับ คำปรึกษาแนะนำทางจิตวิทยาสังคมหรือการแก้ไขบำบัดฟื้นฟู อีกทั้งยังได้ปรับปรุงหน้าที่และอำนาจ ของพนักงานเจ้าหน้าที่และศาลในการออกคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพ และปรับปรุงกลไก การเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มบทบัญญัติในการประสาน ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมดูแลสถาบันครอบครัว โดยให้กรมกิจการสตรี และสถาบันครอบครัวมีหน้าที่ดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อบูรณาการ การส่งเสริมและพัฒนาสถาบันครอบครัว และกำหนดบทเฉพาะกาลกรณีหากผู้กระทำความรุนแรง ในครอบครัวนั้นยังไม่ได้รับโทษ หรืออยู่ในระหว่างการรับโทษตามคำพิพากษา ผู้นั้นเอง บุคคลในครอบครัว ของผู้นั้น หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าว อาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด เพื่อขอให้ศาลดำเนินการไต่สวนและกำหนดโทษแก่ผู้นั้นเสียใหม่ได้

๓. การประเมินความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง มาตรการในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะหลักการตามกฎหมายใหม่ ได้กำหนดกลไก หน้าที่และอำนาจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล แตกต่างไปจากเดิม เป็นอันมาก คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อสังเกตและเสนอแนะ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เร่งดำเนินการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างความรับรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติ ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความพร้อมสูงสุดและลดผลกระทบในทางร้ายที่จะเกิดแก่สังคม โดยส่วนรวมให้มากที่สุด

นายธนสุนทร สว่างสาส์ รองอธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว รักษาราชการแทน อธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



ได้จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้งหากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดผลร้ายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง สรุปได้ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เนื่องจากอัตรากำลังของกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และอัตรากำลังของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด มีข้าราชการจำนวนจำกัด ข้าราชการในตำแหน่งนักกฎหมายและนักจิตวิทยามีไม่เพียงพอ การขอรับการสนับสนุนด้านบุคลากรจากสำนักงาน ก.พ. เพิ่มเติมก็เป็นไปได้ยากและล่าช้า ไม่ทันเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการจัดการฝึกอบรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แก่พนักงานอัยการจากสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด พนักงานสอบสวน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เจ้าหน้าที่จากศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำทารุณกรรมในครอบครัวจังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์ช่วยเหลือสังคม ทีมสหวิชาชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้แทนองค์กรภาครัฐ และประชาชน สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้าง กฎหมายใหม่ กำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวในเขตพื้นที่จังหวัด ในขณะที่ภารกิจหลักในปัจจุบันเป็นการมุ่งเน้นการขับเคลื่อนงานในเชิงนโยบายและวิชาการ ดังนั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงได้เสนอขอจัดตั้งสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อำเภอ เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการตามกฎหมายในระดับพื้นที่ รวมทั้งการรองรับกลไกตามกฎหมายใหม่ดังกล่าวด้วย แต่สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่เห็นด้วยที่จะให้จัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมด้านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลเยาวชนและครอบครัว และกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏว่ามีขั้นตอนกระบวนการงานที่แตกต่างจากเดิมโดยมีรายละเอียดในการปฏิบัติที่ต้องใช้



- ๖ -

ความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ อีกทั้งต้องเตรียมร่างกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องและจำเป็นอีกหลายฉบับ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. หากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อม ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและผู้เกี่ยวข้องไม่อาจเข้าถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิผล รวมทั้งผู้กระทำรุนแรงในครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูเพื่อมิให้กระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความไม่พร้อมของบุคลากรและกลไกการปฏิบัติงานตามกฎหมายใหม่กำหนด อาจเกิดผลร้ายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง เกิดความวุ่นวายสับสน ประชาชนผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยจากรัฐ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับความเดือดร้อนเพราะอาจถูกฟ้องเป็นคดี เนื่องจากไม่สามารถปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทั่วถึง ขาดทักษะ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายใหม่กำหนด จึงไม่มีผู้ใดประสงค์จะทำหน้าที่นี้ อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรด้านกฎหมาย ด้านจิตวิทยา และด้านสังคมสงเคราะห์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว โดยต้องใช้เวลาในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากได้รับการสนับสนุนจะต้องใช้เวลาในการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง และพัฒนาความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และทักษะที่จำเป็น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เกิดความเสียหายต่อรัฐอย่างร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ และความปลอดภัยของประเทศ

นายธีระพงษ์ วงศ์ศิระวิลาส เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปได้ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายและจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการในการลด



การกระทำความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวได้มีโอกาสกลับตัว และยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งปรับปรุงกลไก บทบาท หน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งในระดับหน่วยปฏิบัติ และการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนไปจนถึง กระบวนการในชั้นศาล การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ และประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความพร้อมในด้านจำนวนของบุคลากรที่ต้องเพียงพอต่อการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทันที่และพร้อมเพรียงกันทั้งประเทศ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติหรือบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของบุคลากร จึงมีความจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายออกไป เพื่อให้การเตรียมการด้านบุคลากร มีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

๒. สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครอง สถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนด วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้ง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเร่งเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม การพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรการและกลไกที่เหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

๓. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบัน ครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นการเสนอให้มีการขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้มีเวลาเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง



- ๘ -

เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัว เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความพร้อมในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งจะต้องมีจำนวนบุคลากรรองรับอย่างเพียงพอ เพื่อให้การดำเนินการในด้านการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และเมื่อมีความพร้อมแล้วก็จะได้เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับต่อไป กรณีจึงมิได้เป็นการเลื่อนการใช้บังคับกฎหมายโดยไม่มีกำหนดแต่อย่างใด ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ และความปลอดภัยของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คดีนี้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันที่



จึงจำเป็นต้องมีช่องทางยกเว้นขึ้น เนื่องจากในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๓๓ ถึงมาตรา ๑๔๗ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการ ในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็อาจจะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาได้ทันทั่วถึง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญ เป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามได้ทันทีก่อน แล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการตราพระราชกำหนดไว้เช่นเดียวกัน โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็น



- ๑๐ -

ไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะกรณีมีเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น การที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาซึ่งมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากคำร้องและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ประกอบกันแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวที่ผ่านมามีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับอัตรากำลังของข้าราชการสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการตามกฎหมายมีอัตราโดยเฉลี่ยแต่ละจังหวัดจำนวน ๑๒ ถึง ๑๖ คน ที่ต้องทำกิจกรรมการให้บริการสังคมตามที่กฎหมายกำหนดจำนวน ๒๔ ฉบับ รวมเป็น ๔๔ กิจกรรม รวมทั้งมีกิจกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนากลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางสังคม เช่น เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง คนขอทาน ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และผู้ด้อยโอกาส เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์กำหนดมาตรการในการลดการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำ ความผิดซ้ำ และหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบัน นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติบูรณาการความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา การที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความพร้อมของบุคลากรในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ โดยเฉพาะจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้หน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติหรือผู้บังคับปฏิบัติตามกฎหมายได้เตรียมความพร้อมในการรองรับและดำเนินการที่เกี่ยวข้อง



- ๑๑ -

กับกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัว และการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว จึงต้องมีการขยายกำหนดเวลาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกไปก่อน โดยยังคงให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา หากปล่อยให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสังคมสองด้าน ด้านแรก ประชาชนกลุ่มเปราะบางซึ่งเป็นผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่กระจายตัวอยู่ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปจนถึงหมู่บ้าน และผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากไม่อาจเข้าถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูเพื่อมิให้กระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านที่สอง ประชาชนที่ประสบปัญหาทางสังคมจำนวนมากซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากรัฐ ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส รวมถึงคนขอทาน ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ย่อมขาดโอกาสในการได้รับความช่วยเหลือหรือถูกละเลยหรือได้รับการช่วยเหลือน้อยลงทั้งในส่วนของปริมาณและคุณภาพ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นผลร้ายต่อสังคมและสาธารณสุข ฝ่ายบริหารจึงมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการยับยั้ง ป้องกันเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณสุข ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณสุขตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แล้ว



- ๑๒ -

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง





- ๑๓ -

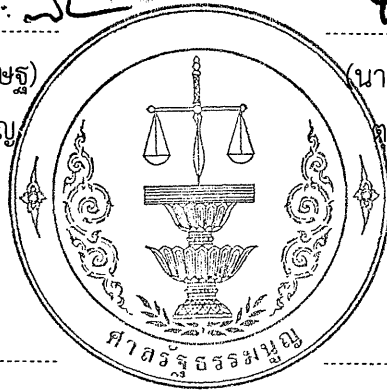
(คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒)

(นายจรัญ ภัคดีธนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายซัส ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มินะกะนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญสง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ