

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายจรัญ ภัคดิธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๒

วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้วางหลักการในเรื่องอำนาจอธิปไตยไว้ว่าเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และในการทำหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล นั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกและจัดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ตลอดจนสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการไว้อย่างเหมาะสม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี โดยมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และวรรคสอง บัญญัติว่า การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เห็นได้ว่า มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง วางหลักการให้ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นได้ คือ พระราชกำหนด แต่การตราพระราชกำหนดนั้น ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารไว้ด้วยว่า ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนที่แม้ว่าจะมีอำนาจบริหารจัดการอยู่ในความรับผิดชอบแต่ก็ต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นโดยองค์กรอื่น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเหตุผลในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บังคับใช้อยู่เดิมโดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ ที่ผ่านมา

ภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับ ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกไปก่อน เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อให้ผู้กระทำ ความรุนแรงในครอบครัวได้มีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งได้ปรับปรุงกลไก บทบาท อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับหน่วยปฏิบัติ และปรับปรุงการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนไปจนถึงกระบวนการในชั้นศาล การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความพร้อมในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมในด้านบุคลากรที่ต้องมีจำนวนที่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา ความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทันที่รวมทั้งยังต้องมีการเตรียมการรองรับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีตามหลักการใหม่ของพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน แต่โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติการหรือบังคับการตามกฎหมายยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติ หากปล่อยให้มีการใช้บังคับตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดผลร้ายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง

เห็นว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการเสนอให้มีการขยายระยะเวลา ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายได้มี ระยะเวลาในการเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัว และการคุ้มครอง ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องอาศัย บุคลากรที่มีความพร้อมในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งจะต้อง มีจำนวนบุคลากรรองรับอย่างเพียงพอ เพื่อให้การดำเนินการในด้านการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครอง สถาบันครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายอย่างแท้จริง เพราะหากปล่อยให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ และมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ย่อมจะเป็นกรณีที่น่าเห็นได้ว่า จะก่อให้เกิดความเสียหายเป็นผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมและความปลอดภัยสาธารณะโดยรวม เพราะเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติหน้าที่โดยที่ยังไม่มีความพร้อมทั้งในด้านจำนวน และความรู้ความชำนาญอย่างเพียงพอ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นภัยต่อผู้ที่ ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่กระจายตัวอยู่ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไป จนถึงหมู่บ้าน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและความปลอดภัยสาธารณะ ที่รัฐต้องให้ความคุ้มครอง ทั้งยังจะส่งผลถึงความมั่นคงทางสังคมและความปลอดภัยสาธารณะของ ประเทศต่อไป กรณีดังกล่าวจึงมีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่ฝ่ายบริหารจะต้องเข้า ดำเนินการยับยั้งป้องกันตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงทางสังคมของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง



(นายจรัญ ภักดีธนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ