

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายชัช ชลวร 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

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นอำนาจในการตรากฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด ๗ ว่าด้วยรัฐสภา โดยให้รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ อันเป็นหลักการในการแบ่งแยกองค์กรที่บัญญัติกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายออกจากกัน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ โดยบัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๗๒ โดยพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เมื่อมีกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และการตราพระราชกำหนดกรณีดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยให้รัฐสภาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวอันเป็นเรื่องของหลักการคานและดุลอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย นั้นเอง

สำหรับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า โดยที่ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้มีการกำหนดมาตรการในการลดการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวได้มีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำ ความผิดซ้ำ รวมทั้งได้ปรับปรุงกลไก บทบาท อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับหน่วยปฏิบัติ และปรับปรุงการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนไปจนถึงกระบวนการในชั้นศาล การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในด้านบุคลากรที่ต้องมีจำนวนที่เพียงพอต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งยังต้องมีการเตรียมการรองรับการดำเนินการพิจารณาคดีตามหลักการใหม่ของพระราชบัญญัติดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน แต่โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติการหรือบังคับการตามกฎหมายยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความร่วมมือด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่ต้องขยายกำหนดเวลาในการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ออกไปก่อน เนื่องจากหากมีการใช้บังคับตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดผลร้ายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง และสมควรให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพในครอบครัวฉบับเดิมมาใช้บังคับต่อไปก่อนเป็นการชั่วคราว เพื่อความต่อเนื่องในการให้ความดูแลสถาบันครอบครัวในระหว่างเตรียมการด้านบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายอื่นและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางสังคมอันจะส่งผลถึงความปลอดภัยสาธารณะและความปลอดภัยของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ และพระราชกำหนดนี้มีสาระสำคัญดังนี้ (๑) พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้นไป (๒) กำหนดให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เริ่มใช้บังคับเมื่อใด

ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (๓) ในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา ให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับ และ (๔) ให้คณะรัฐมนตรีเร่งเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรการและกลไกที่เหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

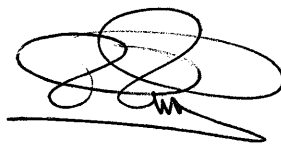
พิจารณาคำร้อง คำชี้แจง และเอกสารประกอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อปี ๒๕๕๐ ปัญหาการแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนเกี่ยวข้องกับบุคคลใกล้ชิด มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการทำร้ายร่างกายระหว่างบุคคลโดยทั่วไป การใช้มาตรการทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาบังคับกับการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวจึงไม่เหมาะสม เนื่องจากกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดหรือปกป้องคุ้มครองผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ดังนั้น การมีกฎหมายคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว จึงมีความเหมาะสมกว่าการใช้กระบวนการทางอาญาทั่วไป เพราะสามารถกำหนดรูปแบบวิธีการ และขั้นตอนที่มีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ได้ ประกอบกับเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รัฐสภาในขณะนั้นจึงตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ขึ้นใช้บังคับ และต่อมาในปี ๒๕๖๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีเจตนารมณ์ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำผิดซ้ำ และหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบัน นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติในการบูรณาการความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา เกิดความซ้ำซ้อนกับการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา สมควรยกเลิกความผิดอาญาฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่บุคคลในครอบครัว และกำหนดมาตรการในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครอง

สถาบันครอบครัว เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาคาความรุนแรงในครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ กำหนดมาตรการในการลดการกระทำคาความรุนแรงในครอบครัวเพื่อให้ผู้กระทำคาความรุนแรงในครอบครัวได้มีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำคาความผิดซ้ำ รวมทั้งได้ปรับปรุงกลไกบทบาท อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในระดับหน่วยปฏิบัติ และปรับปรุงการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนไปจนถึงกระบวนการในชั้นศาล ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการชี้แจงข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ในการเตรียมความพร้อมเพื่อขับเคลื่อนภารกิจตามที่พระราชบัญญัติกำหนดนั้น มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งในส่วนอัตรากำลังที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น และขั้นตอนภารกิจงานซึ่งจะต้องใช้เวลาและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในหน้าที่ ซึ่งส่วนราชการจะต้องใช้เวลาทั้งในการสรรหาบรรจุแต่งตั้งและพัฒนาความรู้ และทักษะให้ทันกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ได้ ปัญหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่พร้อมและไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หากมีการใช้บังคับตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดผลร้ายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง เกิดความวุ่นวายสับสนประชาชนผู้ถูกกระทำคาความรุนแรงในครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยจากรัฐ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับความเดือดร้อนเพราะอาจถูกฟ้องเนื่องจากไม่สามารถปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง ไม่มีทักษะความเชี่ยวชาญในการจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดเกิดความเสียหายต่อรัฐอย่างร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะและความปลอดภัยของประเทศขึ้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์ในการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีการปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้มีความครอบคลุมยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่บุคคลในครอบครัวและกำหนดมาตรการในการส่งเสริมพัฒนาและกลุ่มของสถาบันครอบครัวเพื่อให้การป้องกันและแก้ไข้ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ และนโยบายของรัฐบาล แต่เมื่อรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นหน่วยปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ได้ประเมินความพร้อมของหน่วยงานในการดำเนินการตามหลักการใหม่ซึ่งมีการกำหนดกลไกหน้าที่

และอำนาจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีความแตกต่างไปจากภารกิจเดิมเป็นอันมาก จำเป็นต้องใช้เวลาในการเตรียมความพร้อม แม้จะมีการกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐบาลยังคงมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร โครงสร้างองค์กร และขั้นตอนการปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด เพื่อมิให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมและเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อให้มีระยะเวลาเพียงพอในการเตรียมการด้านบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายอื่นและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น พระราชกำหนดนี้จึงมีผลเป็นเพียงการขยายเวลาการใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยจะเริ่มใช้บังคับเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในขณะที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับไปพลางก่อน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่ใช้บังคับอยู่เดิม การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยของสาธารณะแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง



(นายชัย ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ