



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๒๐/๒๕๖๒

วันที่ ๑๓ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ระหว่าง { ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

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

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๒ คน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศูนย์คุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกานั้น ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำ ความผิดซ้ำ

๒. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ มิใช่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และมีได้ระบุดังเนื่องไปในการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 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 ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสาร

ประกอบคำร้องเป็นกรณีที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และผู้ร้องส่งความเห็นดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงประเด็นตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด

นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับหลักการและเหตุผล รวมทั้งความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปได้ดังนี้

๑. เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำรุนแรงในครอบครัว และกำหนดหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบัน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในการบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหาเพื่อปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่บุคคลในครอบครัว และกำหนดมาตรการในการส่งเสริมพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวเพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๑ กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม และคุ้มครองป้องกันบุคคลในครอบครัวจากการกระทำรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว

๒. หลักการของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว โดยกำหนดบทบาท

ในเชิงรุกให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวในเขตพื้นที่จังหวัด และให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยให้มีหน้าที่และอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนหลัก แผนงาน มาตรการ และแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาครอบครัว ให้ความรู้ ความเข้าใจและคำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับปัญหาครอบครัว รวมทั้งการปรับปรุงการดำเนินคดีอาญา เกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งกำหนดให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาสามารถ มีคำสั่งรอกการพิจารณาคดีไว้ก่อน 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 เนื่องจากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตรการ ในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะหลักการตามกฎหมายใหม่ ได้กำหนดกลไก หน้าที่และอำนาจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล แตกต่างไปจากเดิม เป็นอันมาก คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อสังเกตและเสนอแนะ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เร่งดำเนินการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างความรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติ ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความพร้อมสูงสุดและลดผลกระทบในทางร้ายที่จะเกิดแก่สังคม โดยส่วนรวมให้มากที่สุด

นายธนสุนทร สว่างสาส์ รองอธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว รักษาราชการแทน อธิบดีกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมทั้งหากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดผลร้ายต่อสังคม เป็นอย่างยิ่ง สรุปได้ดังนี้

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร เนื่องจากอัตรากำลังของ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และอัตรากำลังของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัด มีข้าราชการจำนวนจำกัด ข้าราชการในตำแหน่งนักกฎหมายและนักจิตวิทยามีไม่เพียงพอ การขอรับการสนับสนุนด้านบุคลากรจากสำนักงาน ก.พ. เพิ่มเติมก็เป็นไปได้ยากและล่าช้า ไม่ทันเวลา ในการบังคับใช้กฎหมาย และมีข้อจำกัดด้านงบประมาณในการจัดการฝึกอบรมเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้แก่ พนักงานอัยการจากสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด พนักงานสอบสวน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เจ้าหน้าที่จากศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวจังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์ช่วยเหลือสังคม ทีมสหวิชาชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้แทนองค์กรภาครัฐ และประชาชน สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้าง กฎหมายใหม่ กำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว ในเขตพื้นที่จังหวัด ในขณะที่ภารกิจหลักในปัจจุบันเป็นการมุ่งเน้นการขับเคลื่อนงานในเชิงนโยบาย และวิชาการ ดังนั้น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงได้เสนอขอจัดตั้งสำนักงาน พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อำเภอ เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติการตามกฎหมายในระดับพื้นที่ รวมทั้งการรองรับกลไกตามกฎหมายใหม่ดังกล่าวด้วย แต่สำนักงาน ก.พ.ร. ไม่เห็นด้วยที่จะให้จัดตั้ง หน่วยงานดังกล่าว ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการเตรียมความพร้อมด้านความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด ศาลเยาวชนและครอบครัว และกระทรวงสาธารณสุข

ปรากฏว่ามีขั้นตอนกระบวนการที่แตกต่างจากเดิมโดยมีรายละเอียดในการปฏิบัติที่ต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ อีกทั้งต้องเตรียมร่างกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องและจำเป็นอีกหลายฉบับ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว

๒. หากมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อม ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและผู้เกี่ยวข้องไม่อาจเข้าถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิผล รวมทั้งผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ไม่สามารถเข้าถึงกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟูเพื่อมิให้กระทำความผิดซ้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ความไม่พร้อมของบุคลากรและกลไกการปฏิบัติงานตามกฎหมายใหม่กำหนด อาจเกิดผลร้ายต่อสังคม เป็นอย่างยิ่ง เกิดความไม่ไว้วางใจประชาชน ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิ ที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยจากรัฐ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับความเดือดร้อนเพราะอาจถูกฟ้องเป็นคดี เนื่องจากไม่สามารถปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนผู้ถูกกระทำ ด้วยความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทั่วถึง ขาดทักษะ ความเชี่ยวชาญในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายใหม่กำหนด จึงไม่มีผู้ใดประสงค์จะทำหน้าที่นี้ อีกทั้งยังขาดแคลนบุคลากรด้านกฎหมาย ด้านจิตวิทยา และด้านสังคมสงเคราะห์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว โดยต้องใช้เวลาในการขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากได้รับการสนับสนุน จะต้องใช้เวลาในการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง และพัฒนาความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และทักษะที่จำเป็น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายใหม่ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย เป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เกิดความเสียหายต่อรัฐอย่างร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะ และความปลอดภัยของประเทศ

นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวัชวิลาส เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้จัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผล และความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครอง สถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปได้ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมาย

และจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดมาตรการในการลดการกระทำความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวได้มีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ รวมทั้งปรับปรุงกลไก บทบาท หน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งในระดับหน่วยปฏิบัติ และการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนไปจนถึงกระบวนการในชั้นศาล การดำเนินการเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ทักษะ และประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือในด้านจำนวนของบุคลากรที่ต้องเพียงพอต่อการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทันที่และพร้อมเพรียงกันทั้งประเทศ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติหรือบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของบุคลากร จึงมีความจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายออกไป เพื่อให้การเตรียมการด้านบุคลากรมีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

๒. สาระสำคัญของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ อีกทั้งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเร่งเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

๓. การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นการเสนอให้มีการขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้มีเวลาเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

เกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัว เนื่องจากการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความพร้อมในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ รวมทั้งจะต้องมีจำนวนบุคลากรรองรับอย่างเพียงพอ เพื่อให้การดำเนินการในด้านการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และเมื่อมีความพร้อมแล้วก็จะได้เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับต่อไป กรณีจึงมิได้เป็นการเลื่อนการใช้บังคับกฎหมายโดยไม่มีกำหนดแต่อย่างใด ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ และความปลอดภัยของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ 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 รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นผู้นำที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหา และภัยคุกคามดังกล่าว แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา

ที่ไม่อาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันท่วงที จึงจำเป็นต้องมีช่องทางยกเว้นขึ้น เนื่องจากการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๓๓ ถึงมาตรา ๑๔๗ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการธิการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการ ในวาระที่หนึ่งแล้ว จึงพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็อาจจะมีการตั้ง คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ทำให้กรอบ เวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถ ดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบ พระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญ เป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามได้ทันทีก่อน แล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติในภายหลัง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการตราพระราชกำหนด ไว้เช่นเดียวกัน โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อ อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภา

ที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้น ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะกรณีมีเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น การที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว และต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาซึ่งมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากคำร้องและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ประกอบกันแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวที่ผ่านมามีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับอัตราค่าจ้างของข้าราชการสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดในปัจจุบัน 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 ซึ่งมีเจตนารมณ์กำหนดมาตรการในการลดการกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ และหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบัน นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติบูรณาการความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา การที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของบุคลากรในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ โดยเฉพาะจำนวนที่เพียงพอ

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

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

นายสุรศักดิ์ มาประณีต

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรินทร์ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายซัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ