

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

โดยหลักทั่วไปรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย แต่ด้วยข้อจำกัดของรัฐสภาและความจำเป็นบางประการ เช่น ข้อจำกัดของรัฐสภาเกี่ยวกับระยะเวลาของสมัยประชุมเมื่อมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายแต่เป็นช่วงปิดสมัยประชุม และกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่ต้องตรากฎหมาย เป็นต้น รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายที่เรียกว่า “พระราชกำหนด” ได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขการตราและการใช้บังคับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดไว้ ๒ ลักษณะ คือ

๑) พระราชกำหนดทั่วไป กล่าวคือ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ การตราพระราชกำหนดทั่วไปดังกล่าว ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๒) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา กล่าวคือ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้มีการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้

สำหรับ พระราชกำหนดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง มีองค์ประกอบที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญคือ รักษาความปลอดภัยของประเทศ

ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยมีความหมายที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

คำว่า “รักษาความปลอดภัยของประเทศ” หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากอริราชศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ เช่น ราษฎรต่างเชื้อชาติหรือต่างศาสนาทำการรบพุ่งกัน เป็นต้น และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ให้สัมฤทธิ์ผล

คำว่า “รักษาความปลอดภัยสาธารณะ” หมายความว่า ได้เกิดปัญหาต่อความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคมโดยรวม เช่น เกิดปัญหาสังคมอย่างรุนแรง เกิดการกบฏหรือการจลาจล และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำว่า “เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ” หมายความว่า มีภัยอันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่น ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานมาก และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในอันที่จะพยุงฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาว่างงานของประชาชน

คำว่า “เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ” หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้วหรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัยร้ายใหญ่ ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชนและพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป

หากเปรียบเทียบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้บัญญัติเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดไว้มีลักษณะคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันในสาระสำคัญตามตารางเปรียบเทียบ ดังนี้

ตารางเปรียบเทียบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด
๑.	รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ มาตรา ๘ วรรคท้าย	กรณีมีความจำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper) รัฐสภา มีอำนาจตรากฎหมายและมีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายดังกล่าว
๒.	รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๓๘	เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้รัฐบาลอาจร้องขออำนาจจากรัฐสภาให้รัฐบาลออกรัฐกำหนด (Ordonnance) ได้ภายในขอบที่ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องที่

ตารางเปรียบเทียบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด
		<p>โดยปกติเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจการตราบัญญัติของรัฐสภา รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นในคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รัฐกำหนดมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่รัฐกำหนดย่อมไม่มีผลบังคับ ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจไว้ และกรณีที่รัฐสภาไม่ให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดใด รัฐกำหนดนั้นจะสิ้นผลบังคับใช้ในวันที่รัฐสภาลงมติ</p> <p>เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามความในวรรคหนึ่งจะมีการแก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น</p>
<p>๓.</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. ๑๙๖๓ มาตรา ๗๗</p>	<p>เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลอาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ และรัฐบาลต้องเสนอกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณานับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้น หากเป็นเวลาออกสมัยประชุมรัฐสภา ก็จะต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อทำการพิจารณากฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกใช้ภายในเวลา ๕ วัน</p> <p>กฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นมานี้ย่อมสิ้นผลบังคับมาตั้งแต่วันที่รัฐสภาไม่อนุมัติภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศใช้ ทั้งนี้ รัฐสภาอาจกำหนดให้มีนิติสัมพันธ์ใดเกิดขึ้นจากการไม่อนุมัติกฎหมายดังกล่าวก็ได้</p>
<p>๔.</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๘๖</p>	<p>ในกรณีฉุกเฉินรัฐบาลอาจเสนอประธานแห่งรัฐให้รัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายออกมาใช้บังคับ โดยประธานแห่งรัฐจะต้องเป็นผู้รับรองความจริงต่อหน้าคณะกรรมการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจะต้องแจ้งให้สภานิติบัญญัติในทันทีที่มีการออกกฎหมายเช่นว่านั้น</p>
<p>๕.</p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐวันดา ค.ศ. ๒๐๐๓ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๑๕ มาตรา ๙๒</p>	<p>ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายในรูปของกฤษฎีกาภายใต้สถานการณ์ใดก็ตาม แต่ต้องนำกฎหมายนั้นให้สมัชชาแห่งชาติพิจารณาให้สัตยาบันในการประชุมคราวต่อไป</p>

ตารางเปรียบเทียบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ลำดับที่	รัฐธรรมนูญ	เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด
๖.	รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอซ์แลนด์ ค.ศ. ๑๙๔๔ มาตรา ๒๘	ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนประธานาธิบดีอาจออกกฎหมายใด ๆ ในระหว่างนอกสมัยประชุมของรัฐสภาได้ แต่กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และจะต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาทันทีที่เปิดสมัยประชุม

พิจารณาแล้วเห็นว่าสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาตรการในการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัวเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะหลักการตามกฎหมายใหม่ได้มีการกำหนดกลไกหน้าที่และอำนาจของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาล แตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๙ ได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เร่งดำเนินการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสร้างความรับรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไปก่อนวันที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความพร้อมสูงสุดและลดผลกระทบในทางร้ายที่จะเกิดแก่สังคมโดยรวมให้มากที่สุด คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๙ จึงได้กำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายให้แตกต่างจากกรณีทั่วไป โดยกำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมก่อนที่พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติหรือบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมของบุคลากร จึงมีความจำเป็นที่ต้องขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายออกไปเพื่อให้มีการเตรียมการด้านบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง กรณีดังกล่าวเพื่อที่จะรักษาความมั่นคงทางสังคมอันจะส่งผลถึงความปลอดภัยสาธารณะและความปลอดภัยของประเทศในสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

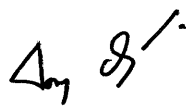
๑. แก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยให้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๒. กำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒

๓. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเร่งเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีมาตรการและกลไกที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดโดยเร็ว

ทั้งนี้ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์เพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายได้มีระยะเวลาในการเตรียมการรองรับและดำเนินการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันครอบครัว เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัวและส่งเสริมพัฒนาสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญยิ่งของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความปลอดภัยของประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

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



(นายปิยัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ