

ด่วนที่สุด

ที่ ยธ ๐๔๐๕/๓๕๕๓



กระทรวงยุติธรรม

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ชั้น ๘

ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย
๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
 ๒. ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ.
 ๓. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ.
 ๔. รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
 ๕. สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ
 ๖. ตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว
 ๗. รายการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น
 ๘. หลักฐานการรับฟังความคิดเห็น
 ๙. หลักฐานการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
 ๑๐. แผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบสาระสำคัญ และการอบระยะเวลาของร่างพระราชบัญญัติฯ
 ๑๑. แผ่น CD บรรจุข้อมูลข้างต้น

ด้วยกระทรวงยุติธรรมขอเสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) และ (๑๓) รวมทั้งสอดคล้องกับกับยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๖) การบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการกระทรวงยุติธรรม ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

๑.๑.๑ ประเทศไทยได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human rights – UDHR) เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๔๑ และได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR) เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒ รวมทั้งได้ร่วมรับรองหลักการยกย่องการที่ว่าด้วยการปรับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศ ค.ศ. ๒๐๐๖ (The Yogyakarta Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity 2006) ซึ่งตราสารระหว่างประเทศทั้ง ๔ ฉบับข้างต้น ได้กำหนดสิทธิในการแต่งงานและการมีชีวิตร่วมกันไว้ ทั้งนี้ การเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาและตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ การสร้างหลักประกันให้เกิดสิทธิตามสนธิสัญญาฯ เช่น การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ มาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของสนธิสัญญาฯ

๑.๑.๒ กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้รับมอบหมายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการขับเคลื่อนแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งรวมถึงแผนสิทธิมนุษยชนของกลุ่มความหลากหลายทางเพศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม คุ้มครอง ให้กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม เท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ หนึ่งในกิจกรรมสำคัญตามที่ระบุไว้ในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) คือ การจัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และตาม (ร่าง) แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๒ – ๒๕๖๕) ซึ่งอยู่ระหว่างเสนอคณะรัฐมนตรี คือ การเร่งดำเนินการให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางมีผลใช้บังคับ

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

ที่	เรื่อง	วันที่มีมติ	สาระสำคัญ
๑	แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓	๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งได้กำหนดแผนสิทธิมนุษยชนของกลุ่มความหลากหลายทางเพศ/อัตลักษณ์ทางเพศ โดยระบุให้มีการส่งเสริมการออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิกับทุกคู่ชีวิตอย่างเท่าเทียม เพื่อรองรับความหลากหลายทางเพศในสังคมและเพื่อไม่ให้เป็นการตีตราซ้ำ ทั้งนี้ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ซึ่งอยู่ระหว่างเสนอคณะรัฐมนตรี มีการกำหนดให้เร่งดำเนินการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง มีผลใช้บังคับ
๒	การประกาศวาระแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชน	๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและประกาศใช้ “วาระแห่งชาติ : สิทธิมนุษยชนร่วมขับเคลื่อน Thailand 4.0 เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งในกิจกรรมสำคัญภายใต้วาระแห่งชาติฯ ดังกล่าว

ที่	เรื่อง	วันที่มีมติ	สาระสำคัญ
๓	ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ.	๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑	คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. เพื่อรองรับสิทธิและหน้าที่ในการเป็นคู่ชีวิตตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

๑.๓.๑ กระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้หารือร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. อย่างต่อเนื่อง มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ โดยร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ผ่านการทบทวนร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ รวมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลายครั้ง เพื่อให้มีความสมบูรณ์ ครบคลุมสิทธิต่างๆ ที่คู่ชีวิตควรจะได้รับ และสามารถนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ผ่านการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง โดยล่าสุดได้ผ่านการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจดทะเบียนคู่ชีวิต พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๑ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เมื่อวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ หลังจากนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ จากนั้นได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๑ เพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในรายละเอียดตามขั้นตอนการพิจารณากฎหมายต่อไป

๑.๓.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย โดยประชุมร่วมกัน ๑๒ ครั้ง เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๓ จากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือที่ นร ๐๔๑๐/๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ แจ้งให้กระทรวงยุติธรรมทราบ ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งสองฉบับ มายังกระทรวงยุติธรรมเพื่อให้แจ้งยืนยันความเห็น ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งกระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วจึงมีหนังสือยืนยันเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งสองฉบับ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๓

๑.๓.๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๐๔๓๓ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๓ ขอให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับอีกครั้งหนึ่ง และแจ้งยืนยัน พร้อมทั้งดำเนินการให้ถูกต้องเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรี และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งหลักฐานการเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไปด้วย

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

สิทธิในการมีชีวิตครอบครัว (Rights to Family) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นหนึ่งในพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเข้าเป็นภาคี และเรื่องการห้ามการเลือกปฏิบัติยังได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันกลุ่มบุคคลที่มีอัตลักษณ์ทางเพศ เพศสภาพ หรือมีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศกำเนิด ได้ใช้ชีวิตร่วมกันตั้งครอบครัวทั่วไป แต่ไม่มีกฎหมายรองรับความสัมพันธ์ระหว่างกัน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายใดอนุญาตให้บุคคลที่มีเพศกำเนิดเดียวกันที่อยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวสามารถจดทะเบียนกันเป็นคู่ชีวิต และได้รับสิทธิและหน้าที่ที่พึงมีพึงได้อย่างเช่นคู่สมรส เพราะการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายระบุว่าจะต้องเป็นการสมรสของชายและหญิงเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๔๘ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งเพศ ขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชน และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสังคมปัจจุบัน ดังนั้น การบัญญัติให้มีกฎหมายรองรับสิทธิในการสร้างครอบครัวของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีความครอบคลุม อีกทั้งยังสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคม ในปัจจุบันที่เปิดกว้างและยอมรับบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมากขึ้น โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายใน ๗ ประเด็นสำคัญ ดังนี้ (๑) การจดทะเบียนคู่ชีวิต (๒) ความสัมพันธ์ระหว่างคู่ชีวิต (๓) ทรัพย์สินระหว่างคู่ชีวิต (๔) ความเป็นโมฆะของการจดทะเบียนคู่ชีวิต (๕) การสิ้นสุดการเป็นคู่ชีวิต (๖) บุตรบุญธรรม และ (๗) มรดก ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๔ (๒) และ (๑๓) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. มีสารสำคัญ ประกอบด้วย ๔ หมวด ๔๖ มาตรา ดังนี้

๓.๑.๑ อารัมภบท (มาตรา ๑ - ๕) : กำหนดเงื่อนไขเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย คำนียามสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะ คำว่า “คู่ชีวิต” รวมทั้งกำหนดรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๓.๑.๒ หมวด ๑ การจดทะเบียนคู่ชีวิต (มาตรา ๖ - ๑๔) : กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการจดทะเบียนคู่ชีวิต

๓.๑.๓ หมวด ๒ การเป็นคู่ชีวิต (มาตรา ๑๕ - ๓๘) : แบ่งเป็น ๕ ส่วน ได้แก่

(๑) ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๑๕ - ๒๑) : กำหนดให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวมาใช้บังคับกับคู่ชีวิตหากไม่มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวดนี้ รวมถึงเรื่องอื่นๆ เช่น ภูมิลำเนาของคู่ชีวิต อำนาจในการจัดการแทนผู้เสียหายและอำนาจดำเนินคดีต่างผู้ตายของคู่ชีวิต

(๒) ส่วนที่ ๒ ความสัมพันธ์ระหว่างคู่ชีวิต (มาตรา ๒๒ - ๒๓) : กำหนดหน้าที่ของคู่ชีวิตต่อกัน และกรณีคู่ชีวิตไม่สามารถอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวโดยปกติสุขได้

(๓) ส่วนที่ ๓ ทรัพย์สินระหว่างคู่ชีวิต (มาตรา ๒๔ - ๒๗) : กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการทำสัญญาเรื่องทรัพย์สินเป็นพิเศษก่อนการจดทะเบียนคู่ชีวิต สิ้นส่วนตัว ทรัพย์สินร่วมกันของคู่ชีวิต รวมทั้งการจัดการทรัพย์สินร่วมกันของคู่ชีวิต

(๔) ส่วนที่ ๔ ความเป็นโมฆะของการจดทะเบียนคู่ชีวิต (มาตรา ๒๘ - ๓๑) : กำหนดหลักเกณฑ์ที่ทำให้การจดทะเบียนคู่ชีวิตเป็นโมฆะ และผลสืบเนื่องจากการที่การจดทะเบียนคู่ชีวิตนั้นเป็นโมฆะ

(๕) ส่วนที่ ๕ การสิ้นสุดการเป็นคู่ชีวิต (มาตรา ๓๒ - ๓๘) : กำหนดเหตุที่ทำให้การเป็นคู่ชีวิตสิ้นสุดลง หลักเกณฑ์การสมัครใจเลิกกันจากการเป็นคู่ชีวิต การขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนคู่ชีวิต และเหตุแห่งการฟ้องเลิกการเป็นคู่ชีวิต ตลอดจนผลสืบเนื่องการสิ้นสุดการเป็นคู่ชีวิต

๓.๑.๔ หมวด ๓ บุตรบุญธรรม (มาตรา ๓๙ - ๔๔) : กำหนดเงื่อนไขการรับบุตรบุญธรรมของคู่ชีวิต และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบุตรบุญธรรมมาใช้บังคับแก่คู่ชีวิตโดยอนุโลม

๓.๑.๕ หมวด ๔ มรดก (มาตรา ๔๕ – ๔๖) : กำหนดสิทธิและหน้าที่ในการรับมรดกของคู่ชีวิตและให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับคู่ชีวิตมาใช้บังคับกับคู่ชีวิตโดยอนุโลม

๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ประกอบด้วย ๕ มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๕๒ (การจดทะเบียนสมรสซ้อน) ๑๕๑๖ (๑) (เหตุฟ้องหย่า) และ ๑๕๒๘ (การสิ้นสุดสิทธิในการรับค่าเลี้ยงชีพ) เพื่อให้รองรับกรณีคู่ชีวิตด้วย

๔. รายงานการศึกษาวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว โดยผลการศึกษาสรุปได้ว่า

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ มีความจำเป็นที่ต้องถูกตราขึ้นเป็นกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้การรับรองสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวของคู่รักเพศเดียวกันดังเช่นคู่รักต่างเพศ อีกทั้งการขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดการกับความสัมพันธ์ทางครอบครัวยังก่อให้เกิดปัญหาต่อครอบครัวหลากหลายทางเพศหลายประการ เช่น การที่คู่ชีวิตฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจถูกทอดทิ้งเมื่อไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการดำรงชีพได้ การที่คู่ชีวิตไม่สามารถจัดการทรัพย์สินที่ทำมาหาได้ร่วมกัน สิทธิประโยชน์ในการทำประกันชีวิต หรือทำนิติกรรมและสัญญาร่วมกับคู่ชีวิต สิทธิในการเป็นทายาทโดยธรรม สิทธิในการดำเนินคดีร่วมกันหรือแทนคู่ชีวิต สิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล นอกจากนี้ ยังส่งผลให้บุตรที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยคู่ชีวิตที่มีความหลากหลายทางเพศในทางข้อเท็จจริงไม่ได้รับการคุ้มครองในระดับเทียบเท่ากับผู้เยาว์ที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยคู่สมรสต่างเพศที่มีอำนาจปกครองเหนือผู้เยาว์ร่วมกัน

๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน เนื่องจากเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น สำหรับข้อห่วงกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ อาจก่อให้เกิดเสียงคัดค้านจากฝ่ายที่ไม่สนับสนุนความเท่าเทียมทางเพศนั้น ขอเรียนว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมไม่ว่าในทางใด ย่อมมีคนเห็นต่างอยู่ไม่มากนักน้อย ร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ จึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมให้ทุกภาคส่วนได้รู้จัก เข้าใจ เคารพในความแตกต่าง และเรียนรู้ที่จะอยู่ร่วมกันในสังคมโดยเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของกันและกัน

๔.๓ การปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก จึงใช้งบประมาณและอัตรากำลังบุคลากรของกระทรวงมหาดไทยดำเนินการ นอกจากนั้นจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานตามหน้าที่อยู่แล้ว ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ จึงไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น

๔.๔ การตราร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ จะส่งผลให้ประชาชนมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิที่มีมาตรฐานตามหลักสากล ส่งเสริมภาพลักษณ์และบทบาทประเทศไทยในการเป็นผู้นำด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค ตลอดจนเน้นย้ำความตั้งใจจริงของรัฐบาลในการให้ความสำคัญกับการเคารพหลักการสิทธิมนุษยชน

๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

ค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานตามร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. จากงบประมาณแผ่นดิน หมวดงบประมาณประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ตามที่ได้รับจัดสรรจากสำนักงบประมาณ

๖. ผลกระทบ

๖.๑ การเมืองภายในประเทศ : เป็นการยืนยันนโยบายของรัฐบาลในการปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่เป็นธรรม ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าบุคคลทุกคนจะได้รับสิทธิในการก่อตั้งครอบครัว รวมทั้งเป็นการยืนยันนโยบายรัฐบาลในการเคารพและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

๖.๒ การเมืองระหว่างประเทศ : เป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทยในสังคมโลก โดยแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีเจตนารมณ์และความตั้งใจจริงที่จะเคารพสิทธิมนุษยชนเทียบเท่ากับระดับสากล อันจะช่วยให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาคมระหว่างประเทศ

๖.๓ สังคม : ยืนยันนโยบายของรัฐบาลในการปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่เป็นธรรม เพื่อประกันสิทธิในการก่อตั้งครอบครัวโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้สังคมไทยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งยอมรับความแตกต่างและหลากหลายของปัจเจกบุคคลและความเป็นครอบครัว อันจะทำให้คนในสังคมมีความเคารพซึ่งกันและกันและเกิดความสมานฉันท์

๖.๔ เศรษฐกิจ : เพิ่มแรงจูงใจให้นักธุรกิจเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะมีความมั่นใจในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย อีกทั้งเป็นการกระตุ้นการท่องเที่ยวโดยเพิ่มปริมาณนักท่องเที่ยว นอกจากนี้ ยังมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัวของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ อันจะเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ และนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจทั้งระดับชุมชนและประเทศชาติ

๗. ความเห็นของคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

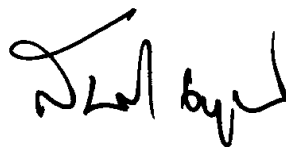
การดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ได้ผ่านการหารือและพิจารณาร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งยังได้มีการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะผ่านทางเว็บไซต์ และทำหนังสือสอบถามความเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทย ได้เข้าร่วมพิจารณาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ร่วมกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และทุกหน่วยงานได้มีหนังสือยืนยันความเห็นสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้ง ๒ ฉบับ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว

๘. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงยุติธรรมจึงขอเสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่...) พ.ศ. มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมศักดิ์ เทพสุทิน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

กองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๒๗๔๗ (นรีลักษณ์/ฉัตรารัตน์) โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๖๗๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ chattraphon.d@rld.go.th