



ร่างกฎหมาย the Child Support (Enforcement) ของอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์*

กรทศน์ ศุขเฉลิม**

บทนำ

เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ การพิจารณาวาระที่สอง (second reading) ของร่างกฎหมาย the Child Support (Enforcement) ได้จัดให้มีขึ้นในชั้นวุฒิสภา (House of Lords) ร่างกฎหมายนี้เป็น private member bill^๒ ที่ผลักดันโดยบารอนเนส เรตเฟิร์น สมาชิกวุฒิสภาจากพรรคอนุรักษนิยม ซึ่งร่างกฎหมายนี้ได้มีการเสนอในชั้นสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) โดยเชอวาน เบลลี สมาชิกรัฐสภาของพรรคอนุรักษนิยม และเสร็จสิ้นในชั้นสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๓ โดยได้รับการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง (first reading) ในชั้นของวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๓

ในปัจจุบันผู้ปกครองที่ไม่สามารถจ่ายเงินค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (child maintenance)^๓ ของตนเองทาง Child Maintenance Service (CMS)^๔ จึงมีความพยายามค้นหาเงินที่เป็นรายได้หรือในบัญชีธนาคารของผู้ปกครอง ซึ่งหากวิธีการดังกล่าวไม่ได้ผล ทาง CMS สามารถใช้คำสั่ง liability order ที่มีการออกคำสั่งโดยศาล Magistrate ในตัวคำสั่งมีการยืนยันจำนวนเงินค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรที่ค้างชำระ เมื่อได้มีการออกคำสั่ง liability order แล้ว ทาง CMS สามารถกระทำการบังคับใช้ตามกฎหมาย (enforcement) ได้หลากหลายซึ่งรวมถึงห้ามผู้ปกครองได้รับหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งใบอนุญาตขับขี่ รวมถึงสามารถยึดทรัพย์สินหรือที่อยู่

* บทความประจำเดือนมิถุนายน ๒๕๖๖ สรุปความจาก <https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2023-0027/?fbclid=IwAR22T0lvO7KKZ36rc9QrBC3mGAY993JklLHBkdLOFHRVRWwuu7vwPLmCxRU> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

** บุคลากรจัดทำฐานข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ ถ้าสมาชิกสภาสามัญ หรือสมาชิกสภาขุนนางที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เรียกร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ว่า Private Member's Bill

(<https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/works/academic%20office/books/pdf/NALTwoork-academic-ukpar.pdf>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

^๓ Child maintenance คือ ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรเป็นการสนับสนุนทางการเงินตามปกติที่ช่วยจ่ายค่าครองชีพประจำวันในการเลี้ยงดูบุตรเมื่อบิดามารดาแยกทางกัน (<https://www.nidirect.gov.uk/articles/child-maintenance-introduction>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

^๔ Child Maintenance Service (CMS) เป็นบริการใหม่ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลซึ่งมาแทนที่หน่วยงานช่วยเหลือเด็ก (the Child Support Agency :CSA) โดย CMS มีไว้สำหรับการเรียกร้องค่าเลี้ยงดูบุตรใหม่ทั้งหมด และสำหรับผู้ปกครองที่เคยใช้ CSA และกรณีที่ถูกปิดไปแล้ว (<https://www.gingerbread.org.uk/information/child-maintenance/using-the-child-maintenance-service/>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖



อาศัยเพื่อชำระเงินที่ค้างชำระ หรือจำคุก ทางเว็บไซต์ของรัฐบาลกล่าวว่า กระบวนการทางกฎหมายสามารถดำเนินการในบางสิ่งตั้งแต่ระยะเวลาเพียงไม่กี่สัปดาห์จนถึงหลายเดือน

กฎหมาย The Child Support Act 1991 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย the Child Maintenance and Other Payments Act 2008 มีบทบัญญัติใหม่ที่อนุญาตให้ secretary of state จัดทำคำสั่ง liability order โดยไม่ต้องยื่นคำร้องขอต่อศาลก่อนในลำดับแรก สำหรับร่างกฎหมายฉบับนี้แก้ไขเพิ่มเติมส่วนสำคัญโดยให้ secretary of state สามารถจัดทำคำสั่งที่เป็น liability order และมีการสร้างบทกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบของ liability order และกำหนดข้อบังคับ (regulations) ที่มีบทกฎหมายเรื่องอุทธรณ์ (appeal) ผู้สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้อ้างเหตุผลว่า จะทำให้มีการนำมาตรการบังคับใช้ตามกฎหมาย (enforcement) มาใช้อย่างรวดเร็วมากขึ้นแก่ผู้ปกครองที่ไม่ได้จ่ายเงินค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร

รัฐบาลได้สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้โดยในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ กระทรวงแรงงานและบำนาญ (the Department for Work and Pensions :DWP) ตีพิมพ์เผยแพร่บันทึกคำอธิบาย (explanatory notes) สำหรับร่างกฎหมายตามที่ได้เสนอในชั้นสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๓ ทาง DWP ได้เผยแพร่บันทึกการรับมอบอำนาจ (delegated powers memorandum) สำหรับคณะกรรมการรับมอบอำนาจและปฏิรูปการกำกับดูแลของวุฒิสภา ในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๒๓ ทาง DWP ได้ตีพิมพ์เผยแพร่บันทึกคำอธิบายสำหรับร่างกฎหมายของการพิจารณาวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย โดยได้พิจารณาเสร็จสิ้นในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

๑. ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (child maintenance) คืออะไร

ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (child maintenance) คือ การจัดเตรียมค่าใช้จ่ายทางการเงิน (financial arrangement) ครอบครัวค่าครองชีพของบุตรว่าต้องจ่ายอย่างไรเมื่อมีผู้ปกครองฝ่ายหนึ่งไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร (non-resident parent) ต้องมีการจัดเตรียมทางการเงินกรณีบุตรอายุต่ำกว่า ๑๖ ปี หรือต่ำกว่า ๑๙ ปี ถ้าอยู่ระหว่างการศึกษาระดับมัธยมศึกษา เรื่องค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรสามารถตกลงจัดเตรียมทางการเงินได้เป็นการส่วนตัวโดยผู้ปกครองทั้งสองฝ่าย หรือโดยทาง CMS

บทบาทหน้าที่ของ CMS มีดังนี้

- คิดคำนวณค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรที่ควรจ่าย
- จัดเตรียมการจ่ายเงินค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร
- ค้นหาถิ่นที่อยู่ถ้าไม่ทราบถิ่นที่อยู่ผู้ปกครองของบุตร
- ใช้การบังคับใช้ตามกฎหมาย (enforcement) ถ้าผู้ปกครองไม่ได้จ่ายเงิน



ทาง CMS ได้ดำเนินการหลายคดีโดยให้บริการรวมสองประเภทในคดีหนึ่ง ดังนี้

- บริการจ่ายตรง (Direct pay) ภายใต้บริการจ่ายตรงทาง CMS จะคำนวณว่าค่าอุปการะเลี้ยงดูควรจ่ายเป็นจำนวนเงินเท่าไรจากผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรให้แก่บุคคลที่อาศัยอยู่กับบุตรและอุปการะเลี้ยงดูบุตร และจัดเตรียมตารางเวลาการจ่ายเงิน แก่ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรซึ่งต้องจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรแก่บุคคลที่อุปการะเลี้ยงดูบุตร
- บริการเรียกเก็บและจ่ายเงิน (Collect and pay) ภายใต้บริการนี้ ทาง CMS จะคำนวณว่าค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรควรจ่ายเป็นเงินเป็นเท่าไร มีการเก็บรวบรวมเงินและจ่ายให้แก่บุคคลที่อาศัยอยู่กับบุตร อย่างไรก็ตาม การใช้บริการนี้มีค่าธรรมเนียมที่ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรต้องจ่ายเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๐ จากค่าอุปการะเลี้ยงดูที่ต้องจ่ายแก่ผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูบุตร และผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูบุตรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมอัตราร้อยละ ๔ จากค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรที่ได้รับจากผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร (ผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูบุตรจะได้รับในอัตราร้อยละ ๙๖ ของค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรที่จ่ายโดยผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร)^๕

ภายใต้กฎหมาย the Child Support Act 1991 ทาง secretary of state มีอำนาจในการเรียกเก็บค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรในการบริการเรียกเก็บและชำระเงิน(the collect and pay) เมื่อ

- ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรเห็นด้วยกับการจัดเตรียมทางการเงิน หรือ
- CMS เห็นว่าไม่มีการจัดเตรียมทางการเงินโดยมีแนวโน้มที่ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรจะไม่จ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร

ดังนั้น ภายใต้กฎหมาย the 1991 Act การใช้บริการจ่ายตรง (Direct pay) เป็นเพียงหนึ่งทางเลือกเริ่มต้น เว้นแต่ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร ตกลงใช้บริการเรียกเก็บและจ่ายเงิน (collect and pay) หรือทาง CMS เห็นว่ามีแนวโน้มที่จะไม่มีการจ่ายเงินค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร

^๕ สำหรับผู้ที่ใช้บริการเรียกเก็บและชำระเงิน (collect and pay) ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๐ ของค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร และผู้ปกครองที่อุปการะเลี้ยงดูบุตรจะได้รับร้อยละ ๙๖ ของค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรที่จ่ายโดยผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร (จ่ายค่าธรรมเนียมร้อยละ ๔) โดยเป็นค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นประจำ โดยมีกรจ่ายค่าธรรมเนียมนี้ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7774/>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๖



๒. CMS สามารถดำเนินการตามขั้นตอนอะไรบ้างเพื่อเรียกเก็บเงินที่ค้างชำระ

ถ้าผู้ประกอบการที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรไม่สามารถจ่ายเงินได้ครั้งหนึ่งหรือมากกว่านั้น ในยอดเงินที่ค้างชำระ ทาง CMS มีอำนาจการบังคับใช้ตามกฎหมาย (enforcement) ที่หลากหลาย ดังนี้

- Deduction from earnings orders (DEOs) ภายใต้ DEO ทาง CMS จะเรียกเก็บค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรโดยตรงจากรายได้ของผู้ประกอบการที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรหรือจากเงินบำเหน็จบำนาญ (pensions) ซึ่งนายจ้างจะเป็นผู้ดำเนินการหักยอดเงินที่ค้างชำระโดยตรงจากผู้ประกอบการที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร
- ให้หักเงินจากบัญชีธนาคารหรือของ Building society^๖ ซึ่งเรียกว่าเป็นคำสั่ง deduction orders (DOs) ภายใต้คำสั่ง DOs ทาง CMS จะหักเงินที่ถูกระบุในแต่ละงวด (regular) หรือหักเงินก้อนที่เป็น การจ่ายเงินเพียงครั้งเดียว (lump sum) โดยตรงจากบัญชีธนาคารหรือของ Building society ของผู้ประกอบการที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตร
- ให้หักออกจากผลประโยชน์ตอบแทน (benefits)^๗ เมื่อผู้ประกอบการที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรได้แสดงรายการจำนวนเงินที่ได้รับว่ามีผลประโยชน์ตอบแทน (benefits) และรับผิดชอบจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร ทาง CMS สามารถเพิ่มการจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรเป็นเงิน ๘.๔๐ ปอนด์ต่อสัปดาห์โดยหักออกจากผลประโยชน์ตอบแทน (benefits) เพื่อจ่ายค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร การหักเงินดังกล่าวมีได้ ในการค้างชำระ โดยบริการเรียกเก็บและชำระเงิน (the collect and pay service) ในบางสถานการณ์ ถ้าการบังคับใช้กฎหมายมีความไม่เหมาะสมและพิสูจน์แล้วว่าไม่อาจกระทำได้ ในการเรียกเก็บเงินที่ค้างชำระ ทาง CMS ต้องยื่นคำร้องต่อศาล Magistrate ในอังกฤษและเวลส์ หรือศาล sheriff ในสกอตแลนด์เพื่อรับคำสั่ง liability order ให้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เข้มงวดมากขึ้น โดยรวมถึง

^๖ Building societies are financial organisations often referred to as 'mutuals' as they are owned by their Members. This means that every borrower or saver of a building society has a say on how the society operates, that's why they are referred to as 'Members' and not customers. There are currently 43 building societies and six credit unions* in the UK. The majority of building societies ensure that their profits go straight back into the society. This means that the Society is run for the benefit of the Members. Most societies also focus on their local communities, supporting a range of grassroot activities and also local charities and community groups. Chorley Building Society supports its local community in a number of ways, including our Chorley High Five initiative (<https://www.chorleybs.co.uk/knowledge-hub/what-is-a-building-society/>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๖

^๗ There are 15 benefits, including carer's allowance, some forms of state pension, income support, Universal Credit, and income-based jobseeker's allowance, that are liable for deductions. (<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7774/>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๖



- เข้าไปควบคุมและให้ดำเนินการขายสิ่งของ
- ตัดสิทธิ์ผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรจากการขับรถหรือจากการถือหรือได้รับหนังสือเดินทาง
- จำคุกผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับเด็ก

สำหรับผู้ปกครองที่ใช้บริการเรียกเก็บและชำระเงิน (the collect and pay) การบังคับใช้ตามกฎหมาย(enforcement) จะดำเนินการในนามของ CMS โดยอัตโนมัติ สำหรับผู้ปกครองที่เลือกใช้บริการจ่ายตรง(direct pay) การจัดเตรียมการจ่ายเงินต้องถูกเปลี่ยนเป็นบริการแบบเรียกเก็บและชำระเงิน (collect and pay) ก่อนที่การบังคับใช้ตามกฎหมาย (enforcement) เริ่มมีขึ้น

กระทรวงแรงงานและบำนาญ (DWP) ตีพิมพ์เผยแพร่สถิติรายไตรมาสในบริการของ child maintenance service ซึ่งรวมถึงข้อมูลการบังคับใช้ตามกฎหมาย(enforcement) โดยสิ่งเหล่านี้อยู่ในช่วงทดลอง จึงมีความไม่แน่นอนสูงกว่าปกติ การตีพิมพ์เผยแพร่ล่าสุดสำหรับไตรมาสสุดท้ายซึ่งสิ้นสุดในเดือน ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ ทาง DWP รายงานว่ามีผู้ปกครองที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับบุตรถึง ๑๖๘,๐๐๐ ราย ใช้บริการเรียกเก็บและชำระเงิน(collect and pay) ดังนี้

- ๕๖,๗๐๐ ราย (ร้อยละ ๒๘) มี DEO หรือมีการเรียกร้องเรื่อง DEO
- ๕๗,๕๐๐ ราย (ร้อยละ ๓๔) ให้จ่ายเงินที่ค้างชำระโดยหักจากผลประโยชน์ตอบแทน(benefits)
- ๖๔,๐๐๐ คน (ร้อยละ ๓๘) กำหนดตารางเวลาการชำระเงินโดยวิธีอื่น ซึ่งการชำระเงินโดยวิธีอื่นโดยส่วนใหญ่จะมีการผิหนดชำระเงินที่เป็น standing orders^๔

มีการแสดงให้เห็นถึงข้อมูลในปริมาณการหักเงินออกจากบัญชีธนาคารหรือของ Building society(Dos) และการบังคับทางแพ่ง (civil enforcement) ในกระบวนการช่วงไตรมาสสุดท้ายสิ้นเดือน ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๒ จากข้อมูลเปิดเผยว่ามีการบังคับใช้ตามกฎหมาย(enforcement) เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับไตรมาสที่แล้ว (ช่วงเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน ค.ศ. ๒๐๒๒) ดังนี้

^๔ Standing orders เป็นวิธีการชำระเงินอัตโนมัติ โดยบุคคลหรือธุรกิจสั่งให้ธนาคารชำระเงินให้กับบุคคลอื่นหรือธุรกิจอื่นเป็นจำนวนเงินที่ระบุในแต่ละงวด ผู้จ่ายเงินเป็นผู้ควบคุมคำสั่ง standing order โดยสามารถกำหนดระบบโดยผู้จ่ายเงินเอง และสามารถเลือกจำนวนเงินและความถี่ในการจ่ายเงิน (<https://gocardless.com/guides/posts/guide-to-standing-orders/>) สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๖



- ๖,๘๐๐ คำสั่ง liability orders อยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งเพิ่มจากไตรมาสก่อนที่มี ๕๕๐๐
- ๔,๙๐๐ จากการหักเงินที่ถูกระบุในแต่ละงวด (regular) หรือหักเงินก่อนที่เป็นการจ่ายเงินเพียงครั้งเดียว(lump sum) ที่ถือเป็นการหักเงินออกจากบัญชีธนาคารหรือของ Building society (Dos) ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการโดยเพิ่มขึ้นจากเมื่อไตรมาสก่อนที่มี ๔,๔๐๐
- ๓,๕๐๐ ของการบังคับใช้ตามกฎหมาย (enforcement) ที่หน่วยงานอ้างว่าอยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งถือว่ามากกว่าไตรมาสก่อนที่มี ๓,๓๐๐

DWP ระบุว่าเมื่อสิ้นสุดเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ ทาง CMS ได้เรียกเก็บเงินถึง ๓.๖ ล้านปอนด์จากผู้ปกครองที่ต้องจ่ายเงินตามกระบวนการsanctions
