

**การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550**

ผลงานทางวิชาการ
นายสุเทพ โชคบุญธิยานนท์

การศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์กฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งพบว่า กระบวนการในการกำหนดระเบียบและหลักเกณฑ์ หรือประกาศกระทรวงตามบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. ซึ่งต้องใช้เวลาค่อนข้างนาน ทำให้การทำงานไม่สามารถเชื่อมโยงเป็นระบบได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และภายใต้บริบทของแต่ละหน่วยงานซึ่งมีภารกิจและกรอบกฎหมายอื่นเป็นแนวทางปฏิบัติ มีผลต่อการตีความและการสร้างความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ของแต่ละฝ่าย แต่ละหน่วยงาน และท้ายสุดของผลคือการขาดประสิทธิภาพของการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

แม้ว่า พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 จะเป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นภายใต้แนวคิดนิติศาสตร์สังคมวิทยา คือการสร้างกฎหมายให้เป็นกลไกของการปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม โดยมีเป้าหมายในการดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดว่า "เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม..." เป็น "กระบวนการยุติธรรมทางเลือก" โดยพิจารณาจากพฤติการณ์แห่งคดี และความยินยอมพร้อมใจของเหยื่อและผู้กระทำประกอบกัน ส่วนกรณีการกระทำที่มีลักษณะอุกฉกรรจ์มีโทษร้ายแรงก็สามารถใช้วิธีการของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักตามปกติได้ เพื่อทำให้เกิดการเยียวยาชดเชยความเสียหาย และคงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในครอบครัว เน้นที่การศึกษาเรียนรู้ การเยียวยาเหยื่อ การบำบัดผู้กระทำและการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ดีขึ้น โดยเน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของเหยื่อและผู้กระทำ ซึ่งทั้งสองต่างร่วมกันใช้พื้นที่พูดคุยกันอย่างสันติ ผู้อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (อาทิเช่น นักวิชาชีพญาติพี่น้อง หรือ ผู้แทนจากชุมชน)จะต้องตระหนักว่า"ความรุนแรงในครอบครัวมีลักษณะเป็นพลวัต

ในส่วนของการขับเคลื่อนกฎหมายให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่มีความชัดเจนแล้ว การสร้างบุคลากร และกลไกเสริมการทำงาน ก็นับเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากร ซึ่งถือเป็นผู้ขับเคลื่อนงานในทุกกระบวนการ ทุกขั้นตอน โดยเฉพาะ พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้น

ผู้ใหญ่ ตาม พ.ร.บ. ถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ ทั้งในบทบาทเป็นผู้ให้บริการ ผู้ประนีประนอม เป็นผู้ประสานหน่วยงาน เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ มาตรการคุ้มครอง วิธีการบรรเทาทุกข์แล้ว ยังมีส่วนในการเป็นผู้สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วนเพื่อให้กฎหมายมีการบังคับใช้ได้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ ซึ่งพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติขึ้น แต่ยังมีปัญหาในเรื่องการตีความที่ไม่สอดคล้องกัน ไม่ได้มุ่งเน้นวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมในบางบทบาทมีบุคลากรหลายฝ่าย หลายหน่วยงานถูกกำหนดให้ปฏิบัติ ซึ่งในแง่ดีคือ มีคนปฏิบัติงานจำนวนมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม การมีผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ จำนวนมาก อาจทำให้เกิดการเกี่ยงงาน การปฏิเสธงาน หรือการทำงานที่ซ้ำซ้อน ในขณะเดียวกันผู้ประสานงานเองก็เกิดความสับสน หรือประสานงานตามสะดวก ทำให้การเชื่อมต่อข้อมูลหรือกระบวนการทำงานไม่ต่อเนื่องได้ ความรู้และมุมมองที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทำให้สังคมไม่ต้องการเข้าไปข้องเกี่ยว และไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร ระยะเวลาในการปฏิบัติตามข้อตกลงที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยอาจไม่เพียงพอต่อการปรับพฤติกรรมของผู้กระทำ ทั้งยังขาดหน่วยงานที่เหมาะสมในการประสานการจัดการ และรองรับการดำเนินงานเพื่อปรับพฤติกรรมผู้ถูกระทำ ควรมีการพัฒนาเครื่องมือและผลักดันให้เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้โดยทั่วไป อาทิ คู่มือการปฏิบัติงานที่ต้องสอดคล้องกับกฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และเชื่อมโยงกระบวนการทำงานของแต่ละหน่วยได้ชัดเจน เป็นระบบ รวมถึงการจัดให้มีกลไกเพื่อการแลกเปลี่ยนความรู้ การปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ เช่น จัดเวทีประชาคมวิชาชีพ สัมมนาเชิงปฏิบัติการ ประชุมสมัชชาสหวิชาชีพ จัดทำ Web-board E-learning E-library วารสารสิ่งพิมพ์ การเสริมสร้างแกนนำวิชาชีพเพื่อเป็นกลไกในการเชื่อมร้อยงานและพัฒนางาน

การวิเคราะห์กฎหมาย พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ได้มีข้อเสนอแนะในการกำหนดแนวทางการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ดังนี้

1. การพัฒนากฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้ พ.ร.บ.มีประสิทธิภาพ
 - 1) การพัฒนาระเบียบและหลักเกณฑ์เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่
 - 2) การกำหนดผังงาน กระบวนการในการเชื่อมร้อยการทำงานตาม พ.ร.บ. เพื่อนำไปสู่การจัดทำระเบียบหลักเกณฑ์ และกฎกระทรวงเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสม
 - 3) การออกระเบียบและหลักเกณฑ์ในการให้ผู้กระทำความรุนแรงต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้ถูกระทำความรุนแรงในทุกกรณี ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบของผู้กระทำ ทั้งยังมิผลในการป้องปรามไม่ให้มีการกระทำซ้ำ
 - 4) การออกระเบียบและหลักเกณฑ์ ในการคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว เพื่อให้เกิดกระบวนการปฏิบัติที่ชัดเจน ในกรณีที่ผู้ถูกระทำไม่ประสงค์จะแจ้งความหรือรับการช่วยเหลือ

ซึ่ง พ.ร.บ. กำหนดไว้เพียงว่า ให้ พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งความว่าได้เข้าไปประจักษ์เหตุ ซึ่งไม่สามารถช่วยแก้ไข
ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวได้

5) การปรับปรุงร่างกฎกระทรวง เพื่อให้ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันความรุนแรงในครอบครัว เป็นกลไกการสนับสนุนการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง โดยเป็นหน่วยประสานงาน หน่วยในการจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระดับพื้นที่ – จังหวัด –ประเทศ เพื่อลดบทบาทที่ซ้ำซ้อนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ และสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

2. การพัฒนามาตรการ/กลไกในการสนับสนุนการ
 ครอบครองที่มีประสิทธิภาพ

1) การพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ อาทิ

- (1) สามารถสืบค้นข้อเท็จจริงได้
- (2) สามารถประเมินสถานะของผู้ถูกระทำ ผู้กระทำ สมาชิกอื่นครอบครัว และชุมชน

๒๒

- (3) สามารถหาแนวทางและวิธีการช่วยเหลือ
ทำหน้าที่เป็น Case Manager ในระดับพื้นที่

2) การจัดให้มีศูนย์ในการติดตามความก้าวหน้าในคดีและการคุ้มครองสิทธิ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถูกระทำความรุนแรง

3) จัดให้มี ระบบการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่มีประสิทธิภาพ

- (1) มีทีมสหวิชาชีพที่เหมาะสม เพื่อร่วมจัดทำแผนชีวิตที่ดีของผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง

(2) พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีสมรรถนะและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เชื่อมร้อยกระบวนการและบทบังคับของกฎหมายต่างๆ ให้เป็นเอกภาพ

(3) มีศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติงานที่ครบวงจร โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุน

- (4) มีคู่มือแนวทางการปฏิบัติ และเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ได้จริง
- (5) มีระบบและกลไกการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาคุณภาพ

บุคลากร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- (6) អ្នកត្រួតពិនិត្យ Supervisor , Help Desk

(7) ให้มี Case Manager ในระดับชุมชน

(8) พัฒนาสถานรองรับ ทั้งด้านโครงสร้าง บุคลากร กระบวนการ ในการฟื้นฟู ผู้ถูกกระทำฯ และบำบัด ปรับพฤติกรรมผู้กระทำ

(9) ระบบข้อมูล ที่เป็นฐานกลางใช้งานร่วมกัน ในภาพรวม ระดับจังหวัด ชุมชน และรายบุคคล

(11) สร้างกระบวนการในการระดมทรัพยากรและจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ

(13)

สร้างอาสาสมัครในการช่วยงานระดับชุมชน โดย

- ช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์สถานการณ์และค้นหาปัญหาในชุมชนที่รับผิดชอบ

- เฝ้าระวังปัญหา และแจ้งเหตุ

- ให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- เผยแพร่ให้ความรู้ในชุมชนได้ตระหนักถึงปัญหา โดยการสนทนากลุ่ม

ติดโปสเตอร์ กระจายเสียง จัดกล่องรับความคิดเห็น

ทั้งควรมีการศึกษาในเรื่องของปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละหน่วยงาน/แต่ละหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การศึกษามาตรการแทรกแซงของศาลในการคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว และโปรแกรมการเยียวยาผู้กระทำ ความรุนแรงในครอบครัว โดยการมีส่วนร่วมของผู้ถูกกระทำฯ เนื่องด้วยในหลายกรณีผู้ถูกกระทำฯ มีส่วนในการช่วยหรือเป็นเหตุปัจจัยในการกระทำ ความรุนแรง อีกทั้งควรชี้ให้เห็นภาพรวมและผลกระทบของปัญหา และเจาะจงที่พฤติกรรมแห่งคดีที่เกิดขึ้นเป็น การเฉพาะราย เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมทั่วไปและลักษณะที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งการปรับ พฤติกรรมควรมีประเด็นหลักครอบคลุมสามประเด็นสำคัญ คือ การปรับพฤติกรรมผู้กระทำผิด, การเยียวยาเหยื่อ, และการให้การเรียนรู้ทางสังคมและวัฒนธรรมที่ถูกต้องใหม่อีกครั้ง, อันเป็นการปรับเปลี่ยนทัศนคติ และโลกทัศน์ในเรื่อง "ครอบครัว"

บรรณานุกรม

- กันยา สุวรรณพานิช. “สาระของ พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 สำหรับผู้พิพากษาสมทบ”. เอกสารประกอบการประชุมผู้พิพากษาสมทบศาลจังหวัดปทุมธานี แผนกคดีเยาวชนและครอบครัว วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551.
- การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. “ความรู้และทักษะการปฏิบัติงานสหวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในงานสวัสดิการสังคม”, เอกสารประกอบการอบรม โครงการอบรมวิชาการภูมิภาคประจำปี 2552 ระหว่างวันที่ 29-30 มิถุนายน 2552.
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. การประเมินระบบสวัสดิการสังคมสำหรับสตรีที่ได้รับความรุนแรง An Assessment of Social Welfare System for Women with Family Violence. นนทปฐวี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2546.
- จุฑารัตน์ เอื้ออานวย, "กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การเยียวยาความรุนแรงในครอบครัว", ชุดโครงการวิจัยเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.
- นิลาวรรณ จันทะปรีดา และคณะ. ความรุนแรงระหว่างพี่น้องในครอบครัวภาคตะวันออกเฉียงเหนือ Sibling Violence in North eastern Region of Thailand. งานวิจัยภายในโครงการการศึกษาความรุนแรงในครอบครัว โดยรูปแบบวัฒนธรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ขอนแก่น : คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2546.
- บุญเสริม หุตะแพทย์. ลักษณะการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2545.
- ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. “สิทธิที่เหยื่ออาชญากรรมพึงได้รับจากกระบวนการยุติธรรม, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ เล่มที่ 4 ปีที่ 32 หน้า 3383(ตุลาคม-ธันวาคม, 2535)
- พรรณี เอื้อวัฒนา. การถูกกระทำรุนแรงทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็กโดยบิดามารดา : ศึกษาในนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนในสังกัดสำนักงานการศึกษา อำเภอเมือง จังหวัดอำนาจเจริญ. นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542.

พิมพ์วิทย์ บุญมงคล และคณะ. ศักยภาพประชาคมในการจัดการปัญหาความรุนแรงต่อผู้หญิงและเด็ก

Capacity of Civic Society to Intervene on Violence Against Women. นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข, 2546.

เพ็ญจันทร์ ประดับมุข. ความรุนแรงในครอบครัว สถานะของงานวิจัยและข้อเสนอเพื่อพัฒนาระบบวิจัยใน

อนาคต Family Violence State of the Art Review and Research Promoting System in the Future.
นนทบุรี : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2546.

ไพสิฐ พาณิชย์กุล. บทสรุปการวิจัย “บทสังเคราะห์ระบบกฎหมายไทย: เกื้อกูลหรือกีดกัน การเข้าถึงระบบ
สวัสดิการของคนจน?” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. พ.ศ. 2547.

กัณทิรา อธิรัตน์ และคณะ. ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ Elder Abuse in North –
eastern Region of Thailand . ขอนแก่น : คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2545.

ภาวิดา พิทักษ์อร่ามวงศ์. การเปรียบเทียบการรับรู้ของบุตรและบิดามารดาต่อการใช้ความรุนแรงใน
กระบวนการอบรมเลี้ยงดูของครอบครัว. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2544.

วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล และคณะ. การประเมินกระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลที่ได้รับ
ความรุนแรงในครอบครัว Evaluation of the criminal justice response to family violence. นนทบุรี:
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข 2546.

วันชัย รุจนวงศ์ และคณะ. การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (ระยะที่
2). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.

วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์. ผู้เสียหายในคดีอาญา: การศึกษาสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายใน
กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมใน
การคุ้มครองสิทธิประชาชนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล. เอกสารรายงานการวิจัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สายฝน ขุนชะ. รายงานการฝึกภาคปฏิบัติ เรื่องการพัฒนาระบบการปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือและ
คุ้มครองผู้รับบริการของบ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัดสมุทรสาครโครงการปริญญาโทสาขาการ
บริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

อมรรัตน์ กริยาผล. การลงโทษผู้กระทำผิดโดยการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา. รายงานการวิจัย
 หลักสูตรผู้พิพากษาหัวหน้าศาล สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานส่งเสริมตุลา
 การ กระทรวงยุติธรรม, 2539.

อดิศักดิ์ ผลิตผลการพิมพ์ และคณะ. ระบบบริการสุขภาพในภาวะฉุกเฉินในประเทศพัฒนา. เอกสารการ
 วิจัย สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2544.

อภิญา เวชชัย. การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

www.nitiramuthai.com/cgi-bin/nitiramuthai/news.pl?id เอกสารเตรียมสอบวิชานิติปรัชญา (LA 701) วันที่
 15 ตุลาคม 2552.