

การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

นางอัจฉรา พุ่มมณีกร

การเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว มีความเป็นมาจากการที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและครอบครัวเป็นสถาบันที่ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากการเปลี่ยนแปลงนั้น จวบจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นปีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวมีผลบังคับ กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะแก้ปัญหาความรุนแรงในสังคม โดยเริ่มต้นที่ครอบครัว ที่บ้าน ก่อนที่จะบานปลาย กลายเป็นปัญหาร้อยแปดทางสังคมไปพร้อม ๆ กับเปลี่ยนหลักคิดล้าสมัยว่า เรื่องความรุนแรงเป็นเรื่องภายในครอบครัว คนนอกไม่เกี่ยว มาเป็นประเด็นสาธารณะที่สังคมจะต้องช่วยดูแล โดยให้สาธารณชนเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาคือความรุนแรงในครอบครัวว่าครอบครัวไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เนื่องจากผลของการใช้ความรุนแรงกระทบต่อสังคม ได้มีการศึกษาในเรื่องนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว และเสนอแนะทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหารสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว และผู้รับผิดชอบศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว รวม ๑๖ คน

การวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๑๖ คน มาเป็นข้อมูลการศึกษา ใช้วิธีการพรรณนาบรรยายในเชิงเหตุและผล และนำเสนอข้อมูลโดยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และการอภิปรายผลเพื่อหาความสอดคล้องเชื่อมโยงกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอแนะทางการเพิ่มประสิทธิภาพของศูนย์ปฏิบัติการฯ เพื่อประกอบการตัดสินใจในเชิงนโยบายต่อไป ผลการศึกษาพบว่า

๑. บทบาทของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่เกี่ยวกับการดำเนินการ

เมื่อเกิดเหตุ พบว่ามีการประชาสัมพันธ์น้อย ยังไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน จึงทำให้มีการรับแจ้งเหตุน้อย ส่วนใหญ่ประชาชนจะแจ้งเหตุไปที่ศูนย์ประชาบดี ๑๓๐๐ หรือบ้านพักเด็กและครอบครัว หรือศูนย์พึ่งได้ (ศูนย์ OSCC) ของโรงพยาบาล สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) ในฐานะศูนย์ปฏิบัติการ ไม่สามารถออกไปดำเนินการได้ทันทั่วทั้งที่ และการประสานพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าระงับเหตุความรุนแรงในครอบครัวนั้นต้องประสานนักสังคมสงเคราะห์ตาม ป.วิอาญา ซึ่งมีการกิจมาก ไม่สามารถไปร่วมได้และไม่มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปดำเนินงาน

๒) บทบาทของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่เกี่ยวกับการดำเนินการเมื่อต้องพิจารณาเสนอมาตรการ/วิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ แจ้งข้อเท็จจริง ฯ รวมทั้งเสนอมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือศาลเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งตามมาตรา ๑๐ หรือ มาตรา ๑๑ พบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติยังไม่ค่อยเข้าใจระบบการปฏิบัติงานตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ รวมทั้งขาดทักษะและเทคนิค ในการปฏิบัติงานผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวมักปกปิดข้อมูลและช่วยเหลือคนในครอบครัวที่เป็นผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว

๓) บทบาทของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่เกี่ยวกับการดำเนินการเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ ฯ ตามมาตรา ๑๐ หรือ มาตรา ๑๑ พบว่า เมื่อศาลมีคำสั่ง แต่ผู้กระทำได้อุทธรณ์คำสั่งศาลและผู้กระทำไม่ยอมรับในการกระทำ ต้องต่อสู้คดีเป็นระยะเวลานานมากทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเครียด เด็กที่ถูกกระทำฯ ต้องรอเวลาให้คดีสิ้นสุด ผู้กระทำไม่ได้รับการบำบัดฟื้นฟู อาจมีการกระทำซ้ำ เจ้าหน้าที่ถูกคุกคาม สำหรับในกรณีศาลมีคำสั่งให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ชดใช้เงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เบื้องต้น พบว่า ผู้กระทำบางราย เป็นครอบครัวยากจน ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง ย่อมไม่มีเงินชดใช้บรรเทาทุกข์ หรือในกรณีที่มีคำสั่งห้ามผู้กระทำฯ เข้าไปในที่พำนักของครอบครัวหรือเข้าใกล้ตัวบุคคลใดในครอบครัว พบว่า ยังไม่มีการปฏิบัติ จึงยังไม่พบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ส่วนกรณีที่มีคำสั่งกำหนดวิธีการดูแลบุตร พบว่า ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ไม่ยอมรับคำสั่งศาล นอกจากนี้ บุคลากรและเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอในการรองรับการปฏิบัติการกิจในหลากหลายรูปแบบ และในกรณีที่มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์อย่างอื่น นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ก็ยังไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเช่นกัน

๔) การดำเนินการรับเรื่องเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือศาล พบว่า ยังไม่มีการปฏิบัติและยังไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครือข่ายชุมชน หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการติดตามเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามคำสั่งฯ พบว่า ยังไม่ปฏิบัติ

๕) การดำเนินการกรณีที่ศาลกำหนดให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษ (ตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง) พบว่า ยังไม่ปฏิบัติ และยังไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

๖) การดำเนินการเมื่อมีการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ หรือการถอนฟ้อง (มาตรา ๑๒ วรรคสอง) พบว่า เมื่อมีการรับแจ้งข้อเท็จจริงให้ทราบแล้ว ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงและผู้กระทำฯ ไม่ค่อยจะให้ความร่วมมือในการสอบข้อเท็จจริง จึงไม่สามารถนำข้อเท็จจริงมูลเหตุที่เกิดขึ้น ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้เท่าที่ควร ส่วนกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือศาลเห็นสมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นในครอบครัว ประกอบการบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นก่อนการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ หรือการถอนฟ้อง ให้ศูนย์ฯ ประสานงานกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แสดงความคิดเห็นพบว่า บุคคลในครอบครัวมีการปกปิดคนผิดและไม่ยอมให้ความร่วมมือ การประสานงานกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะมีความยากลำบากเป็นบางครั้งในการติดต่อ และจะมีปัญหาในการรับข้อมูลที่ชัดเจน ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือศาลกำหนดวิธีการตามมาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง มาเป็นเงื่อนไขในการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นก่อนการยอมความพบว่า กลุ่มตัวอย่างยังไม่ปฏิบัติ และยังไม่มีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน

๗) การดำเนินการติดตามผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงเบื้องต้นก่อนการยอมความ การถอนคำร้องทุกข์ หรือ การถอนฟ้องและเงื่อนไขตามที่พนักงานสอบสวนหรือศาลกำหนด พบว่า ขั้นตอนการดำเนินงานในชั้นพนักงานสอบสวน เมื่อมีการร้องทุกข์ การดำเนินการล่าช้า เพราะพนักงานสอบสวนก็จะมีคดีที่จะต้องรับผิดชอบอยู่มาก จึงทำให้ขั้นตอนในชั้นสอบสวนยังไม่เกิดผลเท่าที่ควร

๘) การดำเนินการอื่นๆ ของศูนย์ปฏิบัติการฯ

พบว่า มี ๒ ภารกิจที่ศูนย์ปฏิบัติการฯ ส่วนใหญ่ยังไม่ดำเนินการ ได้แก่ จัดให้มีสถานที่สอบปากคำ ผู้ถูกกระทำที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายและจิตใจ โดยคำนึงถึงเพศ อายุ สภาพจิตใจ และพฤติการณ์อื่นๆ ประสานสำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กรณีผู้ถูกกระทำร้องขอค่าตอบแทนผู้เสียหายในคดีอาญา

สำหรับประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ตามคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า ผู้ปฏิบัติงานน่าจะเข้าใจคลาดเคลื่อนในกระบวนการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนๆ การประสานงาน ประกอบกับในบางขั้นตอนยังไม่มีมีการปฏิบัติทำให้การมองปัญหา หรือการแก้ไขปัญหายังไม่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีแผนรองรับเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตแต่อย่างใด อนึ่ง ประเด็นข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่างเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับรายละเอียดที่กฎหมายระบุไว้ด้วยแล้วเช่นกัน

ผลจากการศึกษาผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม) ต้องให้ความสำคัญกับการดำเนินการตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวเพื่อให้เกิดผลในเชิงประจักษ์ โดยกำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยงาน ส่วนภูมิภาคบูรณาการความร่วมมือเพื่อให้มีการดำเนินงานตาม พ.ร.บ. พร้อมทั้งจะต้องเชื่อมโยงประสานการทำงานด้วยกันจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการจัดระบบ/แนวทางการปฏิบัติของหน่วยงานในระดับพื้นที่ให้มากที่สุด

๒) การเสริมสร้างทีมงานในระดับพื้นที่ของหน่วยงาน โดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขยายจากระดับส่วนกลางสู่พื้นที่ ตั้งแต่ระดับอำเภอ ตำบล โดยใช้กลไกของบันทึกข้อตกลงร่วมกันเป็นแนวทาง การจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกลางเชื่อมโยงกันในหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคทั้งในหน่วยงานสังกัด พม. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้

๓) การทำงานรูปแบบทีมสหวิชาชีพ ซึ่งเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญในการดำเนินงานบุคลากรในทีม จะต้องทำงานร่วมกันให้ประสานสัมพันธ์และมีความเข้าใจร่วมกันในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย ดังกล่าวไปในแนวทางเดียวกัน ประกอบกับศูนย์ปฏิบัติการฯ ควรมีการปรับปรุงกระบวนการทำงาน โดยอาศัยกรอบคู่มือการปฏิบัติงานช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง

ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งจะเอื้อต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานที่รองรับสถานการณ์ปัญหาที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานอัยการสูงสุด (ซึ่งได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำคู่มือการดำเนินงานตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐) จะต้องหารือร่วมกันในการใช้กรอบของคู่มือการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและเพื่อตอบเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

๔) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (สค.) มีกลไกในระดับพื้นที่ ได้แก่ ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ครอบครัวปราศจากภัย ศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชนควรได้รับการพัฒนาศักยภาพควบคู่ไปกับการพัฒนากระบวนการสู่การสรุปทเรียน/องค์ความรู้ในการปฏิบัติงานช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพ.ร.บ.คุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐ ตลอดจนพัฒนาสู่ความเป็นศูนย์แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง