

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เด็กหรือเยาวชนนับเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่ามหาศาล ซึ่งสากลโลกยอมรับว่ามีศักดิ์ศรีและสิทธิในฐานะเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์ ในขณะที่เดียวกันเด็กก็ยังคงเป็นผู้ที่อ่อนวัยและอ่อนประสบการณ์ จำเป็นต้องได้รับการดูแลและช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความคุ้มครองทางด้านกฎหมาย อันจะเป็นหลักประกันต่อสิทธิของเด็กและเยาวชนว่า จะไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของตน เนื่องจากสังคมไทยในปัจจุบันปัญหาที่เด็กและเยาวชนได้ตกเป็นผู้เสียหาย หรือเหยื่ออาชญากรรมจากการกระทำความผิดทางอาญาได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากข่าวหนังสือพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ที่มีการรายงานข่าวบ่อยขึ้น และการกระทำนี้ก็มีแนวโน้มที่ จะมีระดับความรุนแรงมากขึ้นเช่นเดียวกับการกระทำต่อผู้ใหญ่ อีกทั้งจะพบว่าผู้ที่กระทำความผิดจำนวนไม่น้อยเป็นบุคคลในครอบครัวหรือญาติที่ใกล้ชิดกับเด็กด้วย เช่น เด็กถูกบิดาหรือมารดา หรือผู้ใช้อำนาจปกครองทุบตี ทำร้ายร่างกายจนได้รับอันตรายถึงแก่ความตาย บาดเจ็บสาหัส หรือต้องได้รับความพิการทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งเด็กหรือเยาวชนเหล่านี้ เมื่อเติบโตขึ้นไปในอนาคตก็มีโอกาสที่จะมองโลกในแง่ร้าย หรือใช้วิธีแก้ปัญหาดด้วยความรุนแรงมากกว่าเหตุผลอัน จะนำไปสู่การประกอบอาชญากรรมได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียและส่งผลกระทบต่อทั้งสถาบันครอบครัว และสังคมโดยรวมเป็นอันมาก

การคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กหรือเยาวชน โดยลงโทษผู้ที่กระทำความผิดต่อเด็กนั้นเป็นมาตรการทางอาญา ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าพนักงานของรัฐ ได้แก่ เจ้าพนักงานตำรวจผู้มีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เจ้าพนักงานอัยการ เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีแทนเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย แต่ทั้งนี้ก็มีข้อบกพร่องบางประการที่เห็นได้ชัดเจนคือ กรณีเด็กตกเป็นเหยื่อหรือเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา ตามกฎหมายไทยเด็กจะถูกจำกัดสิทธิในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด หรือสิทธิในการเรียก ค่าเสียหายหรือค่าทดแทน (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 มาตรา 5 และมาตรา 6) กรณีดังกล่าวจะต้องให้ผู้

แทนโดยชอบธรรม หรือผู้ปกครองเป็นผู้กระทำความผิดอาญาต่อเด็กเสียเอง เช่น การกระทำทารุณกรรมเด็ก (CHILD ABUSE) หรือการกระทำผิดทางเพศต่อเด็ก (SEXUAL ABUSE) หรือกรณีบังคับให้บุตรเป็นโสเภณี เป็นต้น เด็กหรือเยาวชนย่อมถูกจำกัดอำนาจในการฟ้องร้องคดีเอาโทษกับบิดามารดา หรือผู้ปกครอง เพราะถือเป็นคดีอุทลุม และแม้ว่าญาติหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับเด็กอาจร้องต่อศาลขอให้ตั้งตนเองเป็นผู้แทนเฉพาะคดีได้ก็ตาม แต่โดยทั่วไปญาติและสังคมยังมีทัศนคติว่า บิดามารดามีอำนาจสิทธิขาดเหนือตัวเด็กและเป็นเรื่องภายในครอบครัว บุคคลภายนอกไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว นอกจากนั้นการตั้งผู้แทนเฉพาะคดีก็มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การตั้งโจทก์ เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาทางอาญาแก่จำเลยตามหลักการดำเนินคดีอาญา เพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ มิใช่คุ้มครองเด็กจากภัยที่ประสบอยู่ และพนักงานอัยการจะมีอำนาจเข้ามาดำเนินคดี เมื่อมีบุคคลตามกฎหมายมาร้องขอเท่านั้น จึงไม่ได้มีบทบาทในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริงในการคุ้มครอง หรือให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้เสียหายในขั้นตอนก่อนการดำเนินคดี ส่วนเจ้าพนักงานตาม พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลเฉพาะในคดีแพ่งที่เด็กเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และคดีอาญาที่เกี่ยวกับเด็กซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดเท่านั้น โดยจะเข้ามาสืบเสาะภาวะความเป็นอยู่ของเด็กและครอบครัว ประมวลรายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอความเห็นต่อศาล ดำเนินการอื่น ๆ ตามคำสั่งศาลหรือตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นการเข้ามาดูแลในชั้นพิจารณาและในชั้นกำกับควบคุมให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งศาลเท่านั้น แต่ขั้นตอนก่อนหน้าที่จะมีการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะกรณีที่เด็กและเยาวชนตกเป็นผู้เสียหาย ในบางกรณีเด็กและเยาวชนดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองป้องกันจากภัยอันตรายที่กำลังประสบอยู่เป็นการเร่งด่วน หากแต่ปัจจุบันกลับไม่มีบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ใดมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลโดยตรง ซึ่งแม้แต่นักงานของรัฐ อันได้แก่ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสงเคราะห์และคุ้มครอง สวัสดิภาพแก่เด็กและเยาวชนที่มีปัญหาในด้านความประพฤติ เด็กกำพร้า เด็กอนาถา หรือถูกทอดทิ้ง ก็พบว่ากฎหมายที่ให้อำนาจนี้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และมีสาระสำคัญในการลงโทษและกักกันตัวเด็กที่มีพฤติกรรมอันจะนำไปสู่การกระทำผิด และสงเคราะห์แก่เด็กกำพร้าที่ถูกทอดทิ้งมากกว่าการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญาอย่างเต็มที่

นอกจากหน่วยงานของรัฐแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชน (NON GOVERNMENT ORGANIZATION) ที่มีบทบาทในการเข้ามาคุ้มครองดูแลสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน กรณีที่

เด็กถูกพ่อแม่ทารุณกรรม ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกบังคับใช้แรงงาน หรือค้าประเวณี เช่น เหตุการณ์ที่เด็กหญิงถูกบังคับให้ร่วมเพศต่อหน้าตำรวจรถไฟ ซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนก็ได้ มีบทบาทในการช่วยเหลือโดยพาไปแจ้งความ ชี้ตัวผู้กระทำผิด ตลอดจนดำเนินคดีเพื่อรักษา สิทธิของเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหาย หรือในกรณีที่เด็กถูกผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง ทารุณกรรมทำร้ายร่างกาย ให้การเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสม เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนเหล่านี้ ทราบเรื่องจากการแจ้งเหตุของพลเมืองดี หรือจากการสืบเสาะของเจ้าหน้าที่ก็จะเข้าไปดูแลเพื่อ พิทักษ์สิทธิเด็ก แยกเด็กออกจากผู้ที่เป็นอันตราย รักษาฟื้นฟูทางด้านร่างกายและจิตใจ รวมทั้ง หาครอบครัวที่เหมาะสมแก่เด็กต่อไป ทำให้ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนกลับมามี บทบาทมากกว่าเจ้าพนักงานในหน่วยงานของรัฐ เพราะเจ้าพนักงานในหน่วยงาน ของรัฐจะเข้ามา ดูแลในขั้นตอนเมื่อมีการจับกุม และมีการดำเนินคดีที่ศาล หรือปฏิบัติตามคำสั่งคำพิพากษา ศาลแล้ว แต่เจ้าหน้าที่องค์กรเอกชนจะเข้ามาช่วยดูแลในด้านคดี และสวัสดิภาพเด็ก ตั้งแต่ขั้น เริ่มในการให้คำปรึกษาแนะนำการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่เด็กและครอบครัว และในกรณีที่ผู้ ปกครองเด็กเองเป็นผู้กระทำทารุณกรรมเด็ก ก็จะมีการแยกตัวเด็กออกจากผู้ปกครองผู้กระทำ การดังกล่าวเป็นการชั่วคราวโดยเร็ว ดำเนินการฟ้องร้อง ดำเนินคดี รักษาฟื้นฟูสภาพจิตใจและ ร่างกายของเด็ก รวมทั้งการหาครอบครัวหรือผู้ปกครองที่เหมาะสมให้แก่เด็กด้วย ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ก็ยังคง ตามเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเอกชนเอง แม้จะมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว ก็ยังคง ประสบกับปัญหาในเรื่องของการดำเนินการที่ไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจหน้าที่ไว้ การขาด แคลงงบประมาณและการขาดการยอมรับประสานงานจากหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ทำให้ไม่ สามารถดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนได้อย่างมี ประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกรณีดังกล่าวกับต่างประเทศ เช่น ในประเทศเยอรมัน ประเทศ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นจะมีเจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ในการดูแลเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา โดยจะทำหน้าที่แทรกแซง และมีอำนาจเข้าไป สอบสวนหรือตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวโทษร้องทุกข์ รวมทั้งมีอำนาจแยกเด็กเป็นการชั่วคราว จากบิดามารดา หรือผู้มีอำนาจปกครอง เมื่อพบว่าเด็กอยู่ในสถานการณ์ที่อาจเป็นอันตรายต่อ ร่างกายและจิตใจ จนกว่าจะสามารถแก้ไขสภาพในครอบครัวให้เหมาะสมแก่การนำเด็กมาเลี้ยง ดู หรือหาครอบครัวที่เหมาะสมแก่เด็กต่อไป ประเด็นสำคัญคือในคดีที่ผู้ใหญ่ทำความผิดต่อ เด็ก กฎหมายของประเทศเหล่านั้นก็จะมีขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาที่ยึดถือประโยชน์ของเด็ก เป็นสำคัญ มิใช่มุ่งแต่ลงโทษผู้ใหญ่ที่กระทำผิดจนละเลยต่อการฟื้นฟูสภาพจิตใจของเด็กและ

เยาวชนที่ เป็นผู้เสียหาย ซึ่งขบวนการทั้งหมดนี้ นับว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพเด็กและเยาวชนที่ เป็นผู้เสียหายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จึงสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ และบทบาทของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว โดยเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ บทบาทของเจ้าพนักงาน และรูปแบบของหน่วยงานที่ให้การคุ้มครองเด็กและเยาวชนในต่างประเทศ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ โดยเฉพาะขั้นตอนการคุ้มครองดูแลเด็กและเยาวชนผู้ตกเป็นผู้เสียหายในกรณีเร่งด่วน การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในลักษณะพิเศษที่เหมาะสม พร้อมทั้งการดูแลฟื้นฟูเด็ก หรือเยาวชนที่ เป็นผู้เสียหายให้ได้รับผลดีทางด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติสืบต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา
2. เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ว่ามีบทบาทในการคุ้มครองเด็ก และเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา แคนไบน เพียงใด รวมทั้งอุปสรรคและปัญหาที่ส่งผลให้การคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญาในต่างประเทศ กับประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ และหน่วยองค์กรอื่นในบทบาทด้านการให้ความคุ้มครองแก่เด็กเยาวชนและเยาวชนที่เป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งเปรียบเทียบกับมาตรการอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในต่างประเทศ ที่มีการพัฒนาและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถนำมาเป็นแนวทางแก้ไข ปรับปรุงสำหรับประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

#### 1.4 สมมติฐานของวิทยานิพนธ์

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ ยังไม่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกรณีที่เกิดเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา จึงสมควรศึกษาเพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมต่อไป

#### 1.5 วิธีการศึกษา

โดยการวิจัยเอกสาร การศึกษาจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ ทั่วบทความกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ยังรวมถึงการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการจากผู้มีประสบการณ์ทางด้านดังกล่าว

#### 1.6 นิยามศัพท์

พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ หมายถึง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534

#### 1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากวิทยานิพนธ์

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในความผิดอาญา

2. ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และผลในการดำเนินงานของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่ามีปัญหา หรืออุปสรรคอย่างไร ในการให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญา

3. ทำให้ทราบแนวทางปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ ของเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในต่างประเทศ ซึ่งจะสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้แค่ไหน เพียงใด

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานภายใต้ พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวฯ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพและบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญาอย่างแท้จริง