

การดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการดำเนินการในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

The family's violence proceedings by the Domestic Violence Victim Protection Act, B.E. 2550 (2007) : Problems competent officer of proceedings in the Office of Women's Affairs and Family Development

สุภัทร แสงประดับ^{1*}

Supat Sangpradup^{1*}

บทคัดย่อ

ผลงานทางวิชาการนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการดำเนินการในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ศึกษาเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัว หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในครอบครัวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัวในต่างประเทศทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (civil law) และระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (common law) และในประเทศไทย ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัวในชั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 จนได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการในการดำเนินการในชั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบันต่อไป

การวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสาร (documentary research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาของศาลฎีกา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความและวารสารทางวิชาการ

ผลที่ได้รับจากการวิจัยทางวิชาการนี้ พบว่า ปัญหาในการแบ่งแยกประเภทคดีความรุนแรงในครอบครัว นิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว” และ “ความรุนแรงในครอบครัว” ยังมีปัญหาที่จะต้องตีความหรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะกับกฎหมายทั่วไป ปัญหาการใช้อำนาจและมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมาย

¹ สำนักคดี สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร 10210

¹ Office of the Constitutional Court, Bangkok 10210, Thailand

* Corresponding author. E-mail: supat_sangpradup@hotmail.com

ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขในการใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการได้ก็ต่อเมื่อคดีนั้นต้องมีการร้องทุกข์ดำเนินคดีก่อน รัฐจึงไม่อาจเข้าไปแทรกแซงสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลในครอบครัวได้ ยังผลให้การช่วยเหลือเยียวยาในคดีความรุนแรงในครอบครัวไม่ทันทั่วถึงและเป็นเหตุทำให้บุคคลในครอบครัวได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต ปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการนำเสนอสารของสื่อสารมวลชนในคดีความรุนแรงในครอบครัว พบว่า ยังมีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิของบุคคลในครอบครัวเกินสมควรหรือเป็นการซ้ำเติมบุคคลในครอบครัวที่มีการใช้ความรุนแรงโดยเฉพาะเด็กอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ ให้ความสำคัญคุ้มครองเมื่อคดีนั้นได้มีการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือร้องทุกข์เป็นคดีต่อพนักงานสอบสวนแล้ว ซึ่งไม่สอดคล้องกับปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และขัดหรือแย้งกับหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ปัญหาหลักในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่า ยังขาดพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อมาทำหน้าที่โดยเฉพาะ (case manager) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในการบังคับบัญชาสั่งการและโครงสร้างของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ยังไม่สอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งยังกระจัดกระจายกันอยู่ทั้งในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น จากผลการศึกษาดังกล่าวทั้งหมด กรณีจึงเห็นสมควรที่จะให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่และศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

คำสำคัญ: การดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัว

Abstract

This academic work purposes to study on legal measurement which used to prosecute the domestic violence victims with protection under the Domestic Violence Act, B.E. 2550 through the actions of officials in the Office of Women's Affairs and Family Development in terms of the history, concepts and theories regarding the prosecution of domestic violence ,the coverage of individual's rights and freedoms with the Constitution of the Kingdom of Thailand, Victims Protection Act, the Domestic Violence Act, B.E. 2550 and laws, the relevant international obligations. The study also focuses on the legal measurement which used to prosecute the domestic violence in foreign countries where the legal system is written (civil law), a common legal system (common law) and in Thailand. The legal issues in the prosecution of domestic violence in the official protection of the law base on the Domestic Victim Protection Act, 2550 B.E. The conclusion and recommendations of this academic work used as a guideline for improving in the law or measurement which conducted in the official statutory that is appropriate with the current social conditions in Thailand.

This research is a qualitative research conducted through the documentary research and the collecting of data from all related documents such as the Constitution of the Kingdom of Thailand, the related laws, the judgment of the Supreme Court, the research reports, the theses, the books, the academic texts, the articles and academic journals.

The results obtained from this academic research revealed that 1) the problem in the classification of cases of domestic violence definition of "family member" and "family violence" is the issue that must be interpreted and this uncertain of law enforcement resulted in a problem specific to the common law; 2) the problem of

enforcement and measures for protecting the welfare of the legal officer such as the conditions of interim protection measures during the proceedings that the law defines the conditions shall take measures if the case should be prosecuted before a complaint, the state therefore cannot interfere to the right of privacy of the person's family. As a result, the cases of domestic violence cannot be assisted immediately and lead to family members fatal; 3) the protection of the rights and freedoms of the offender and the victim of domestic violence, especially when it comes to presenting the news media; 4) the case of domestic violence was found to have violated the privacy rights of persons in the household unreasonably. The family therefore has aggravated the violence, especially children are frequent. Since this law shall provide protection when the case has been notified to the competent authority or a complaint was filed against the officers, this is not consistent with the Universal Declaration and inconsistent with the principle that guaranteed by the Constitution; 5) the mechanical problems in the performance of the officer found the lack of competent officers that serve in particular (Case Manager) which is also a problem in the command and control structure of the government agency under the Ministry of Social Development and Human Security. This case is also not consistent with the mission of the government by this law which are scattered in both the Central Government and the Provincial Administration. As a result, according to the aforementioned, the case is supposed to fix such problems for law enforcement and the implementation of a court of competent and efficient and productive to achieve the purpose or intent of the law.

Keyword: family violence proceedings

บทนำ

"การใช้ความรุนแรงในครอบครัว (family violence)" เป็นคำที่ใช้กันเป็นสากลทั่วโลก ระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 53 วรรคหนึ่ง เป็นฉบับแรก (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาว่ารัฐธรรมนูญ, 2550) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 52 วรรคสอง ได้บัญญัติต่อมาในลักษณะทำนองเดียวกัน อีกทั้งยังมีการรองรับไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International covenant on civil and political rights-ICCPR) ข้อ 23 (1) ที่กำหนดให้ครอบครัวเป็น

หน่วยรวมของสังคมซึ่งเป็นพื้นฐานและเป็นธรรมชาติ และย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีตามกติกาฯ ที่จะต้องกลับมาบัญญัติกฎหมายภายในตั้งแต่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องภายใต้หลักการดังกล่าว การกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นโรคภัยอย่างหนึ่งในสังคมไทยที่ฝังลึกมาอย่างยาวนาน ถ้ายทอดจากบุคคลในครอบครัวรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่งจนนำไปสู่วัฏจักรของความรุนแรง (cycle of violence) ซึ่งมาจากแนวคิดเดิมๆ ที่ว่า "ผู้ชายเป็นใหญ่หรือมีอำนาจมากกว่าผู้หญิง" "ผู้ชายเป็นผู้นำของครอบครัว ต้องทำงานนอกบ้าน ผู้หญิงต้องทำงานในบ้าน" "หากลูกไม่เชื่อฟังพ่อแม่ก็มักจะตีเพื่ออบรมสั่งสอน"

หรือ" ภรรยาไม่เชื่อฟังสามี สามีก็มีสิทธิที่จะทุบตีทำร้ายได้" จนเป็นตัวอย่างหรือพฤติกรรมเลียนแบบ (imitation behavior) ถ่ายทอดไปยังรุ่นลูกรุ่นหลาน ไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อนบ้านหรือบุคคลอื่นก็ไม่มีสิทธิหรือสามารถเข้าไปก้าวก่ายปัญหาในครอบครัวที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ เนื่องจากแต่เดิมสังคมมักจะมองว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัว ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดและความเชื่อเดิมๆ อันเกิดจากประเพณีปฏิบัติความเชื่อที่ผิด (cultural practice) เพื่อปรับเปลี่ยนแนวคิดเสียใหม่ว่า "ปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว (family violence) ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวอีกต่อไป แต่เป็นปัญหาสาธารณะที่ทุกคนต้องร่วมกันแก้ไข" หากถามว่าทำไมจึงต้องมีกฎหมายฉบับนี้ เพราะเหตุว่าปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมีความละเอียดอ่อนซับซ้อน เกี่ยวพันกับบุคคลใกล้ชิด ปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการทำร้ายร่างกายทั่วไป การใช้มาตรการทางอาญามาบังคับกับการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวจึงไม่เหมาะสม เนื่องจากกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดหรือลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution theory) ให้สาสมกับความผิดที่ได้กระทำ มากกว่าที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (rehabilitative theory) หรือปกป้องคุ้มครองผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 จึงมีแนวคิดที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีความรุนแรงในครอบครัว

ด้วยเหตุผล 5 ประการด้วยกัน กล่าวคือ 1. เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว (มาตรา 15 (1)) 2. เพื่อฟื้นฟูผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว (มาตรา 12) 3. เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ (มาตรา 15 (2) (4)) 4. ให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำผิดซ้ำ (มาตรา 15 (3)) และ 5. การกระทำความรุนแรงในครอบครัวไม่ใช่เรื่องส่วนตัว (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง) ซึ่งเหตุผลดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นเป็นร่องรอยอยู่ในตัวบทกฎหมายดังกล่าว ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมานั่นเอง

ในปัจจุบันแม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้ประกาศใช้บังคับมาแล้วเป็นเวลา 8 ปีเศษ ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อขัดข้องและปัญหามากพอสมควร โดยเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายในการพิจารณาว่าเป็นคดีความรุนแรงในครอบครัว (family violence) ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 หรือไม่ ซึ่งกฎหมายได้ให้คำนิยามของคำว่า "บุคคลในครอบครัว" หมายความว่า คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน" ซึ่งมีความหมายที่กว้างขวางอย่างมาก ต้องอาศัยการตีความกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความหมายของคำว่า "คู่สมรสเดิม" "ผู้ที่เคยอยู่กินฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส" "สมาชิกในครอบครัว" และ "บุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน" จะมีความหมายและขอบเขตเพียงใด ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจน

จนทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนและอาจเกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานยังผลให้การแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวของประเทศไทยยังไม่บังเกิดผลเป็นรูปธรรม สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าที่ควร ตลอดจนปัญหาในการใช้อำนาจและมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กลไกในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ยังขาดความชัดเจนและขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในคดีความรุนแรงในครอบครัว โดยเฉพาะ (case manager) และปัญหาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวตามกฎหมายฉบับดังกล่าวให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและหลักสากล ผู้เขียนซึ่งเคยรับราชการ ณ สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อันเป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบดูแลพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องดังกล่าว เพื่อทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาในการดำเนินการภายในหน่วยงานได้และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ต่อไป

วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ด้วยการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลทางด้านเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องคำพิพากษาของศาลฎีกา รายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความและวารสารทางวิชาการ

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

1. ปัญหาการแบ่งแยกประเภทคดีความรุนแรงในครอบครัว

1.1 คู่ความ “บุคคลในครอบครัว”

คู่ความในคดีความรุนแรงในครอบครัว ถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญที่จะแสดงให้เห็นถึงอำนาจในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ การสอบสวนของพนักงานสอบสวน การสั่งฟ้องของพนักงานอัยการ และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น จะต้องพิจารณาให้ได้ว่า การกระทำ ความรุนแรงดังกล่าว เป็นการกระทำระหว่าง “บุคคลในครอบครัว” ด้วยกัน หรือเป็นการกระทำ ความรุนแรงระหว่าง “บุคคลในครอบครัว” กับ “บุคคลภายนอกทั่วไป” เพราะหากการกระทำ ความรุนแรงระหว่าง “บุคคลในครอบครัว” ด้วยกัน ถือเป็นคดีความรุนแรงในครอบครัวที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ซึ่งมีมาตรการที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป หรือหากพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำ ความรุนแรงระหว่าง “บุคคลใน

ครอบครัวยุคใหม่” กับ “บุคคลภายนอกทั่วไป” ย่อมถือว่าคุณตี
ดังกล่าวเป็นคดีอาญาทั่วไปหรือคดีอื่น ซึ่งก็จะต้องนำ
หลักเกณฑ์และมาตรการต่างๆ เหล่านั้นมาใช้บังคับ
จากการศึกษาพบว่า ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
พ.ศ. 2550 ที่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “บุคคลใน
ครอบครัว” หมายความว่า “คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่
อยู่กินหรือเคยอยู่กินจนสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียน
สมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้ง
บุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือน
เดียวกัน” นั้น มีความหมายบางคำที่เป็นประเด็น
ปัญหาจะต้องตีความกฎหมาย อาทิ เช่น คำว่า
“คู่สมรสเดิม” มีความหมายแคไหนเพียงใด
จะรวมไปถึงคู่สมรสเดิมที่หย่าร้างหรือเลิกราไปแล้ว
ด้วยหรือไม่ ซึ่งจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ
และนักวิชาการด้านต่างๆ ยังมีข้อถกเถียงในการ
ตีความและกฎหมายยังขาดความชัดเจนเป็นอย่างมาก
หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายใน
ขณะนั้น พบว่า ต้องการให้ “บุคคลในครอบครัว”
รวมถึงคู่สมรสเดิมคนที่เลิกร้างแล้วด้วยเฉพาะกรณีที่
คู่สมรสเดิมยังผูกพันกันอยู่และครอบงำทางจิตใจหรือ
มีความผูกพันทางจิตใจกันอยู่เท่านั้นดังที่ท่าน
อาจารย์จรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวไว้ (รายงานการ
ประชุมคณะอนุกรรมการกฎหมายในคณะกรรมการ
ส่งเสริมและประสานงานสตรีและสถาบันครอบครัว
แห่งชาติ (กสค.) ครั้งที่ 2/2548 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน
2548) และเฉพาะบุคคลที่ผูกพันด้วยการสมรสเป็น
เครือญาติหรืออยู่ในลักษณะต้องพึ่งพิงดังที่ผู้ช่วย
ศาสตราจารย์มาลี พงษ์พวนสวัสดิ์ ได้กล่าวไว้
เช่นเดียวกัน (รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการ

กฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน
สตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ (กสค.) ครั้งที่
3/2547 เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2547) นอกจากนี้ นางสาว
อัญชลิตา กองอรรถ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย
สวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ในขณะนั้น) ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการกิจการ
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และความมั่นคง
ของมนุษย์ในขณะที่มีการเสนอร่างกฎหมายว่า “การที่
ได้ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในขณะใดขณะหนึ่งอาจทำให้
อีกฝ่ายได้ล่วงรู้ความลับของอีกฝ่าย เมื่อเลิกราหรือ
แยกทางกันอาจมีการตามไปรบกวน หรือนำความลับ
ของอีกฝ่ายไปเปิดเผยทำให้อีกฝ่ายเสียหาย และอาจ
ส่งผลไปถึงธุรกิจของอีกฝ่ายให้เสียหายไปด้วย
กฎหมายจึงต้องตามไปคุ้มครองในกรณีนี้ด้วย”
(บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการกิจการ
เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และความมั่นคง
ของมนุษย์ ครั้งที่ 20 เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2550)
หรือกรณีคำว่า “บุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ใน
ครัวเรือนเดียวกัน” ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หมายถึง
บุคคลใดที่ต้องพึ่งพาอาศัยไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจหรือ
สังคม และอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้อง
มีสายสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางเครือญาติ
แต่ต้องปรากฏว่าสายสัมพันธ์หรือการพึ่งพิงจะต้องมี
อยู่ในขณะที่มีการใช้ความรุนแรง ซึ่งรวมถึงคนรับใช้
หรือลูกจ้างด้วย กรณีเห็นว่า เป็นการให้ความหมาย
ที่กว้างขวางอย่างมาก จนเกินความหมายของคำว่า
“ความเป็นครอบครัว” เนื่องจากบุคคลที่ยกตัวอย่าง
ดังกล่าวยังไม่สามารถมีอิทธิพลเพียงพอที่จะมี
ผลกระทบต่อการรักษาสัมพันธ์ภาพอันดีของบุคคล
ในครอบครัวได้ หากบุคคลในครอบครัวมีการทำร้าย

ร่างกายหรือกระทำความรุนแรงในครอบครัวกับคนรับใช้หรือลูกจ้างเกิดขึ้นแล้ว ปัจจุบันกฎหมายถือว่าเป็นคดีอาญาโดยทั่วไป และเป็นการกระทำละเมิดในคดีแพ่ง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายยังมีการทับซ้อนกันอยู่ หรือกรณีนายจ้างทำร้ายร่างกายลูกจ้าง ก็ยังมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หากตีความหมายของคำว่า “บุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน” ออกเสียเลยทีเดียว เพื่อไม่ให้เป็นประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมาย ก็จะไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอาจจะทำให้การแก้ไขปัญหาการกระทำความรุนแรงในครอบครัวในบางประเด็นไม่ครอบคลุม เช่น กรณีคนใช้ที่อยู่กับบุคคลในครอบครัวมาอย่างยาวนานเป็นระยะเวลาพอสมควร หรือที่เรียกว่า “แม่นม” ซึ่งบุคคลในครอบครัวหรือเปรียบเสมือนหนึ่งเป็นแม่คนที่สอง ซึ่งบุคคลดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลทางด้านจิตใจต่อบุคคลในครอบครัวและอยู่ร่วมกันในครัวเรือนหรือหลังคาเดียวกัน (sharing a household) หรือในกรณีของคู่รักร่วมเพศ (homosexuals) หรือกรณีของบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกับอีกฝ่ายหนึ่งภายในระยะเวลาพอสมควร กฎหมายฉบับนี้ควรให้ความสำคัญคุ้มครองครอบคลุมไปถึงกรณีดังกล่าวด้วยหรือไม่

จากศึกษาในการกำหนดคำนิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว” ตามกฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (civil law) และระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (common law) ที่มีรูปแบบการ

ปกครองใกล้เคียงกับประเทศไทยและเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับคดีความรุนแรงในครอบครัว พบว่าประเทศญี่ปุ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองคู่สมรสและเหยื่อของความรุนแรง ฉบับที่ 31 ค.ศ. 2001 (act on the prevention of spousal violence and the protection of victims act No. 31 of 2001) ได้นิยามคำว่า “การกระทำความรุนแรงระหว่างคู่สมรส” ไว้ในมาตรา 1 (1) หมายรวมถึงกรณีการกระทำความรุนแรงต่อคู่สมรสฝ่ายหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้หย่าร้างหรือเพิกถอนการสมรสแล้วแต่ยังถูกกระทำความรุนแรงจากอดีตคู่สมรสด้วย นอกจากนี้ ในมาตรา 1 (3) ได้นิยามคำว่า “การหย่าร้าง” หมายรวมถึง กรณีสามีภริยาโดยทางพฤตินัยที่รัฐรับรองซึ่งไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมายและได้หย่าร้างโดยทางพฤตินัยที่รัฐรับรอง ซึ่งหมายถึง ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 นั้นเอง หรือประเทศฝรั่งเศส เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงระหว่างคู่สมรส (violences conjugales หรือ violences au sein du couple) ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคู่สมรสตามกฎหมายเป็นหลัก โดยแบ่งคู่สมรสตามกฎหมายออกเป็นสามประเภท ได้แก่ (1) คู่สมรสที่ได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย (marriage) (2) คู่สมรสที่จดทะเบียนหุ้นส่วนทางแพ่ง (pacte civil de solidarite) และ (3) คู่รักที่อยู่กินกันโดยไม่มีระบบทะเบียนมารองรับ (concubinage) โดยเหยื่อที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงทั้งสามกรณีดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันกฎหมายเกี่ยวกับ

ความรุนแรงระหว่างคู่สมรส รวมไปถึงบุคคลที่เคยมีความสัมพันธ์กันในอดีตภายใต้รูปแบบทั้งสามกรณีอีกด้วย (ex-partenaire) ซึ่งกฎหมายมองถึงความสัมพันธ์ในเชิงความเป็นครอบครัวแม้จะได้มีการเลิกหรือหย่าร้างไปแล้ว บุคคลดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลทางจิตใจต่อบุคคลในครอบครัว นอกจากนี้ยังคุ้มครองไปถึงครอบครัวของบุคคลรักร่วมเพศ (homosexuals) อีกด้วย หรือประเทศนิวซีแลนด์เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัว ค.ศ.1995 (the domestic violence act 1995) มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ความสัมพันธ์ในครอบครัว (a domestic relationship)” หรือบุคคลในครอบครัว ที่ความหมายของคำว่า คู่ครอง (partners) ให้ความหมายรวมถึงผู้ที่มีความสัมพันธ์กับเพศตรงข้าม (heterosexual) หรือเพศเดียวกัน (same sex) ส่วนคำว่า สมาชิกในครอบครัว (family members) หมายความว่ารวมถึงผู้ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกัน (close personal relationships) และผู้ที่อยู่ร่วมกันในครัวเรือน (sharing a household) อีกด้วย (มาตาลักษณ์, 2557) หรือประเทศอังกฤษ เป็นไปตามพระราชบัญญัติกฎหมายครอบครัว ค.ศ.1996 (family law act 1996) มาตรา 62 ได้นิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว” หมายถึง ผู้ที่สมรสหรือเคยสมรสกัน ผู้ที่อยู่กินด้วยกัน หรือเคยอยู่กินด้วยกัน ผู้ที่อยู่อาศัยหรือเคยอยู่อาศัยในครัวเรือนเดียวกันนับแต่ผู้อยู่อาศัยนั้นจะอยู่อาศัยในฐานะลูกจ้าง ผู้เช่า หรือพักอยู่ในบ้านเช่าของผู้อื่น ผู้ที่เป็นญาติกัน ผู้ที่สัญญาว่าจะสมรสกันแม้ว่าสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในภายหลังก็ตาม ผู้ที่มีหรือเคยมีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกับอีกฝ่ายหนึ่ง

ภายในระยะเวลาพอสมควร ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเด็กนั้น บุคคลนั้นต้องเป็นบิดามารดาเด็กหรือเป็นผู้ปกครองของเด็กหรือเป็นผู้รับบุตรบุญธรรม (อภิชาติ, 2558)

ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดคำนิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว” จะต้องคำนึงถึงแนวคิดหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้เป็นสำคัญ ประกอบกับขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีและความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป โดยกรณีของคู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินฉันสามีภรรยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส และสมาชิกในครอบครัวนั้น จะต้องพิจารณาถึงความเป็นครอบครัวตามธรรมชาติ (la famille naturelle) ที่มีสายสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางเครือญาติตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจะต้องเป็นผู้ที่อยู่ร่วมกันในครัวเรือนหรือหลังคาเดียวกัน (sharing a household) เพียงแต่มีการใช้จ่ายเงินร่วมกันมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันมีอิทธิพลหรือเป็นตัวแทนในการปลุกจิตสำนึก ค่านิยมและทัศนคติให้แก่สมาชิกในครอบครัว ย่อมถือเป็นบุคคลในครอบครัวที่กฎหมายฉบับนี้ควรให้ความคุ้มครองเนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีอิทธิพลเพียงพอทั้งทางด้านอารมณ์และจิตใจกับบุคคลในครอบครัวอันเป็นสาเหตุของการกระทำความรุนแรงในครอบครัว การคงอยู่ของสถานะความเป็นครอบครัว การสร้างความแตกแยก หรือการจะคงความสัมพันธ์ของครอบครัวหรือความเป็นครอบครัวในวงเครือญาติไว้ ส่วนกรณีบุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกันนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งคุ้มครองบุคคลใดที่ต้องพึ่งพาอาศัย

ไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจหรือสังคมและอยู่ในครัวเรือนเดียวกันด้วย โดยไม่จำเป็นต้องมีสายสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางเครือญาติ แต่ต้องปรากฏว่ามีสายสัมพันธ์หรือการพึ่งพิงมีอยู่ในขณะที่มีการใช้ความรุนแรงและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกับอีกฝ่ายหนึ่งภายในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งยังเป็นถ้อยคำที่ยังมีประเด็นปัญหาการตีความอยู่ จึงเห็นว่าการกำหนดถ้อยคำเฉพาะไว้เบื้องต้นในกฎหมายหลักหรือพระราชบัญญัติ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสีย ผลกระทบและความเหมาะสมกับจารีตประเพณีวัฒนธรรมของไทยในปัจจุบัน เพื่อเสนอออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีๆ ไป ที่จะกำหนดให้บุคคลดังกล่าวถือเป็นบุคคลในครอบครัวเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป เช่น แม่หม้ายรักร่วมเพศ แฟนหรือคู่รัก เป็นต้น เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยังมีความเกี่ยวข้องทางด้านความสัมพันธ์ทางจิตใจและมีอิทธิพลต่อความคงอยู่ในสัมพันธ์ภาพอันดีของบุคคลในครอบครัวซึ่งอาจมีภาวะทางจิตใจและอารมณ์หึงหวงเข้ามาเกี่ยวข้องจนเป็นเหตุทำให้มีการกระทำความรุนแรงต่อบุคคลในครอบครัวที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกันเกิดขึ้นได้อยู่ ซึ่งหากจะใช้กระบวนการทางอาญาปกติทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษแก่แคนทดแทนมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่มีปัญหาความซับซ้อนและละเอียดอ่อนก็อาจจะไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

1.2 เขตอำนาจศาล

เขตอำนาจศาลในคดีความรุนแรงในครอบครัว พบว่า กรณีผู้กระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง

แห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ จะต้องดำเนินคดีต่อศาลเยาวชนและครอบครัวที่มีเขตอำนาจ แต่ทั้งนี้ เฉพาะกรณีไม่มีความผิดกฎหมายอื่นร่วมด้วย ในกรณีที่มีการกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวและความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินกว่า 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การพิจารณาคดีความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวกับความผิดตามกฎหมายอื่นนั้น ยังอยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว แต่หากกรณีที่มีการกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว และความผิดตามกฎหมายอื่น ซึ่งกฎหมายอื่นนั้นมีอัตราโทษจำคุกเกินกว่า 6 เดือน หรือปรับเกินกว่า 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ การพิจารณาคดีดังกล่าวให้ดำเนินคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาความผิดตามกฎหมายอื่นที่มีโทษสูงกว่า ซึ่งอาจเป็นศาลแขวง ศาลจังหวัดหรือศาลอาญา หรือศาลทหารแล้วแต่กรณี

จะเห็นได้ว่า เขตอำนาจศาลที่มีอำนาจชำระคดีความรุนแรงในครอบครัวจะอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ชำระคดีแตกต่างกันออกไป ซึ่งต้องดูจากอัตราโทษและความผิดตามกฎหมายอื่นประกอบ ผู้เขียนเห็นว่า ในการพิจารณาคดีความรุนแรงในครอบครัวอันเป็นคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ศาลจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถและความชำนาญของผู้พิพากษามาทำการพิจารณาพิพากษาคดีในคดีความรุนแรงในครอบครัว เพื่อป้องกันปรามปรามคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัวและบุคคลในครอบครัวไม่ให้ถูกกระทำซ้ำ และเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไข

เยียวยาบำบัดฟื้นฟูทั้งผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว บุตรหรือบุคคลในครอบครัวอย่างเป็นระบบ อันเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง หากจะให้ศาลทั่วไปที่พิจารณาคดีธรรมดาสามัญหรือคดีเฉพาะทาง (ศาลทหาร) หรือกรณีศาลแขวง ศาลอาญา หรือศาลจังหวัด ที่มีคดีอยู่จำนวนมากและมีกระบวนการขั้นตอนที่มากมายยุ่งยาก ประกอบกับแนวคิดในการพิพากษาลงโทษของศาลดังกล่าว การพิพากษาพิพากษาคดีจะให้ความสำคัญไปในทางการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (retribution theory) หรือเพื่อลงโทษผู้กระทำให้เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไป และตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำกลับมาทำความผิดอีกโดยการจำคุกไว้ รวมทั้งเป็นการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (deterrence theory) มิให้ผู้อื่นทำตามหรือเป็นเยี่ยงอย่าง และเป็นเพียงการให้ผู้กระทำผิดเกิดความเข็ดหลาบเท่านั้น ซึ่งจะเป็นการไม่เหมาะสมและไม่สามารถแก้ไขเยียวยาปัญหาในคดีความรุนแรงในครอบครัวดังกล่าวได้อย่างถูกต้องทันทั่วทั้งที่เป็นระบบและสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ กรณีจึงมีเหตุผลความจำเป็นที่กฎหมายจะต้องกำหนดให้คดีความรุนแรงในครอบครัวเป็นอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวที่จะพิจารณาพิพากษาในคดีความรุนแรงในครอบครัวทั้งหมดเบ็ดเสร็จและแก้ไขเยียวยาคดีความรุนแรงในครอบครัวได้ทั้งระบบ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงอัตราโทษแต่อย่างใด อีกทั้งศาลเยาวชนและครอบครัวมีการคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความชำนาญพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวโดยตรง จะทำให้การการแก้ไขบำบัด

ฟื้นฟูเยียวยาในคดีความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างถูกต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย

2. ปัญหาการใช้อำนาจและมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

2.1 เจือนไขการใช้มาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี (protection order) ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจกำหนดมาตรการก็ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์ดำเนินคดีแล้ว โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี (คำสั่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ 088/2553 ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2553) ซึ่งได้แก่ (1) หัวหน้าสถานีตำรวจ (2) นายอำเภอ และ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และ (3) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด มีอำนาจในการออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่บุคคลผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวเป็นการชั่วคราว แตกต่างจากพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 172 ที่กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำร้องขอคุ้มครองสวัสดิภาพต่อศาลเยาวชนและครอบครัวได้โดยไม่ต้องมีการร้องขอหรือร้องทุกข์ดำเนินคดีก่อนแต่อย่างใด ทำให้พบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีความลักลั่นกันอยู่

การใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดีในต่างประเทศนั้น พบว่า ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองคู่สมรสและเหยื่อของความรุนแรงของประเทศญี่ปุ่นไว้ในมาตรา 8 โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและอำนาจใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นเพื่อปกป้องเหยื่อจากอันตรายที่เกิดจากการกระทำความรุนแรงของบุคคลในครอบครัวเมื่อเห็นว่ามีอาการกระทำความรุนแรงเกิดขึ้น ส่วนของการยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 11(1) ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งมีที่อยู่ในเขตอำนาจ หรืออาจยื่นต่อศาลจังหวัดที่ผู้ร้องมีภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัยหรือต่อศาลที่เกิดการกระทำความรุนแรงอยู่ในเขตอำนาจได้เพื่อให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (protection order) และกำหนดมาตรการเสริมได้อีกด้วย โดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องทุกข์ก่อน หรือประเทศอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติกฎหมายครอบครัว ค.ศ. 1996 ได้กำหนดให้อำนาจศาลออกคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพเพื่อยุติความรุนแรงที่เกิดกับคู่สมรส บุตร ผู้เยาว์ หรือสมาชิกในครอบครัวก่อนเริ่มดำเนินคดีอาญากับผู้ก่อเหตุความรุนแรงโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งความร้องทุกข์ก่อนเช่นเดียวกัน

จึงเห็นว่า ในคดีความรุนแรงในครอบครัวในบางกรณีมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลในครอบครัวที่จะต้องใช้มาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี (protection order) โดยผู้เสียหายหรือผู้ถูกกระทำไม่จำเป็นต้องมีการร้องขอหรือร้องทุกข์ดำเนินคดีก่อนแต่

อย่างใด ตามแนวคิดของหลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุ (the principle of proportionality) เพื่อจัดการแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม (suitability) เนื่องจากผลกระทบที่บุคคลในครอบครัวและสังคมได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมีมากกว่าที่จะปล่อยให้การดำเนินไปของสิทธิความเป็นส่วนตัวหรือสิทธิของบุคคลในครอบครัวดำเนินไปโดยปกติ เพื่อให้มีการคุ้มครองสวัสดิภาพแก่ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและบุคคลในครอบครัวไม่ได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต หรือมิให้มีการถูกระทำซ้ำ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการออกมาตรการหรือคำสั่งไปแล้วจะต้องได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวโดยศาลหรือการให้โอกาสแก่ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ถูกกระทบสิทธิได้อุทธรณ์โต้แย้งมาตรการหรือคำสั่งต่อศาลเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

2.2 การกำหนดมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี

จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจและระยะเวลาออกคำสั่งหรือมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดีในชั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ยังไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพียงพอไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางละเมิดสิทธิหรือจำกัดสิทธิของบุคคลในครอบครัว หากไม่มีจำกัดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนอาจจะเป็นปัญหาการใช้อำนาจไปโดยไม่มีอำนาจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือเกินความจำเป็นได้

ในบางครั้งมีการใช้มาตรการกรณีที่ยี่เยื่อผู้ถูกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว แต่กลับถูกแยกออกไปจาก สถานที่อยู่อาศัยที่มีการกระทำความรุนแรงใน ครอบครัว แทนที่จะนำตัวผู้กระทำความรุนแรงใน ครอบครัวออกจากสถานที่อยู่อาศัยของเหยื่อดังกล่าว หรือนำไปบำบัดฟื้นฟูตามมาตรการของกฎหมาย

การกำหนดมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือ มาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดีความ รุนแรงในครอบครัวในต่างประเทศ พบว่า มีการ กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างละเอียดและมีความ ชัดเจนทั้งการกำหนดมาตรการ ระยะเวลาการจำกัด สิทธิ และผลของการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วย การคุ้มครองคู่สมรสและเหยื่อของความรุนแรง มาตรา 10 เช่น การห้ามเข้าใกล้เหยื่อ ณ ที่อยู่อาศัย ของเหยื่อ หรือสถานที่อื่นที่เหยื่ออยู่ หรือการเดินทาง เตรีดเตรในบริเวณใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัย สถานที่ ทำงานหรือสถานที่อื่นใดที่เหยื่อแวะเวียนไปตามปกติ เป็นเวลาหกเดือนนับแต่มีคำสั่ง ในกรณีคู่สมรส อาศัยอยู่ร่วมกันให้ฝ่ายที่กระทำความรุนแรงออกไป จากที่อาศัยนั้น และห้ามเตร็ดเตร่ไปในบริเวณที่อยู่ อาศัยนั้นเป็นเวลาสองเดือนนับแต่มีคำสั่ง การห้ามใช้ ข้อความหรือกระทำการรุนแรงหรือหยาบคาย ห้ามโทรศัพท์ส่งข้อความทางโทรสาร หรือข้อความ อิเล็กทรอนิกส์ ระหว่างเวลา 22.00 ถึงเวลา 06.00 น. เว้นแต่มีเรื่องจำเป็นเร่งด่วน ห้ามส่งวัสดุลามก ขากสัตรี หรือวัสดุอื่นใดที่น่าขยะแขยงหรือน่ารังเกียจ ห้ามแสดงให้เห็นสิ่งที่จะทำให้เสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรี ของเหยื่อ หรือให้เหยื่อรู้เกี่ยวกับสิ่งนั้น ห้ามแสดงให้ เห็นวัสดุดูถูกทางเพศหรือให้เหยื่อรู้เกี่ยวกับสิ่งนั้น

หรือส่งภาพเอกสารหรือวัสดุดูถูกทางเพศอื่นๆ การห้ามเข้าใกล้เด็กในบริเวณที่อยู่อาศัย โรงเรียน หรือสถานที่ใกล้เคียง หรือห้ามเดินเตร็ดเตร่ในบริเวณ ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัย โรงเรียน หรือสถานที่ใกล้เคียง หรือสถานที่อื่นใดที่เด็กแวะเวียนไปเพื่อป้องกันไม่ให้ เกิดอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกายเด็ก แต่หากเด็กมี อายุ 15 ปี หรือกว่านั้นคำสั่งคุ้มครองของศาล ดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากเด็กด้วย การห้าม เข้าใกล้ญาติของเหยื่อ ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ อื่นใดที่ญาติพำนักอยู่ เป็นต้น (มาตาลักษณ์, 2557) หรือประเทศฝรั่งเศส ตามกฎหมายเกี่ยวกับความ รุนแรงระหว่างคู่สมรส ได้กำหนดศาลมีอำนาจในการ ออกคำสั่งในรูปแบบที่หลากหลาย เช่น การออกคำสั่ง ห้ามมิให้ผู้กระทำความผิดเดินทางเข้ามาในละแวกที่ อยู่อาศัยของผู้ถูกระทำ การออกคำสั่งให้ผู้กระทำ ความผิดเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาของตนเองป้องกัน มิให้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับเหยื่อจากการใช้ความรุนแรง การออกคำสั่งถอนอำนาจปกครองของบิดา หรือมารดาที่ใช้ความรุนแรง รวมถึงการออกคำสั่ง ย้ายที่อยู่ของเด็ก เป็นต้น หรือประเทศอังกฤษ ตามพระราชบัญญัติกฎหมายครอบครัว ค.ศ. 1996 มาตรา 42 ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่ง คุ้มครองสวัสดิภาพ เช่น การห้ามรบกวน คำสั่ง คุ้มครองที่อยู่อาศัย คำสั่งคุ้มครองเด็ก และยังมี อำนาจออกคำสั่งอื่นๆ ที่จำเป็นอีกด้วย เป็นต้น ไว้อย่างชัดเจนในลักษณะเช่นเดียวกัน

จึงเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ดังกล่าวในการการกำหนดมาตรการคุ้มครอง สวัสดิภาพหรือมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่าง ดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่และศาลให้มี

ความชัดเจนมากยิ่งขึ้นไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้ชัดเจนเหมือนดังเช่นในต่างประเทศ ตลอดจนระยะเวลาการกำหนดมาตรการหรือจำกัดสิทธิที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพของบุคคลในครอบครัว และผลของการฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวไว้ในแต่ละกรณีฯ ไป

3. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว

จากการศึกษาพบว่า กรณีการเผยแพร่ข่าวสารการกระทำความรุนแรงในครอบครัวของสื่อมวลชนออกสู่สาธารณะไม่ว่าทางหนังสือพิมพ์หรือโทรทัศน์ มีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัวเกินสมควร เนื่องจากตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีเงื่อนไขในการคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า บุคคลในครอบครัวจะได้รับคุ้มครองเกี่ยวกับการห้ามเผยแพร่ภาพหรือข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีหรือคดีที่มีการแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้วเท่านั้น กฎหมายฉบับนี้จึงจะเข้าไปคุ้มครองโดยห้ามสื่อมวลชนหรือทุกคนลงพิมพ์โฆษณาเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วยวิธีใดๆ ซึ่งภาพ เรื่องราว หรือข้อมูลใดๆ อันน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กระทำและผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว แต่สามารถลงพิมพ์โฆษณาเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้หากปกปิดหน้าตาเพื่อไม่ให้สาธารณชนรู้ตัวของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำด้วย

ความรุนแรงในครอบครัว เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลดังกล่าว ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้สื่อมวลชนอาศัยช่องทางนี้ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัวได้อยู่เป็นประจำทุกวันนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากการบริโภคข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนโดยทั่วไปให้ความสนใจ โดยเฉพาะข่าวการกระทำความรุนแรงในครอบครัวของดารา นักแสดง หรือบุคคลที่มีชื่อเสียง จนบางครั้งมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่หรือดำรงชีวิตประจำวันโดยปกติของบุคคลในครอบครัวโดยเฉพาะเด็ก ส่งผลทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น และยากแก่การแก้ไขเยียวยาคืนความสัมพันธ์อันดีของบุคคลในครอบครัวไว้ได้ จนนำไปสู่วัฏจักรการใช้ความรุนแรงหรือกระทำซ้ำ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (universal declaration of human rights) ข้อ 12 ที่ว่า “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกกลบเกลี่ยคดีและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายต่อการแทรกแซงสิทธิหรือการกลบเกลี่ยดังกล่าวนั้น” ข้อ 16(3) และข้อ 8 ที่ได้กำหนดให้บุคคลในครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ ตลอดจนการเยียวยาที่เกิดจากการกระทำความรุนแรงในครอบครัวได้ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อีกทั้ง ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี และอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) ข้อ 5 ได้รับรองและคุ้มครองการการกระทำใดๆ

ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในครอบครัวที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 34 วรรคหนึ่ง ได้รับรองและคุ้มครองเกี่ยวกับการกล่าวหาหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการกระทำละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว อันเป็นการการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว และสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว (privacy rights) ของบุคคลในครอบครัว การกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงหรือการแพร่ข่าวหรือละเมิดสิทธิจะกระทำมิได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง ก็ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในลักษณะเช่นเดียวกัน อันเป็นการคุ้มครองสิทธิที่มีสภาพบังคับได้ในทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งราชอาณาจักรไทย รายงานประจำปี 2550) ว่าจะต้องแจ้งความหรือจะต้องร้องทุกข์ดำเนินคดีก่อนแต่อย่างใด

4. ปัญหาหลักในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

จากการศึกษา พบว่า สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่มีฐานะเทียบเท่ากรม (ปัจจุบันสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 มาตรา 17(5)) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ

และบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 นับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับได้มีการผลิตพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมากพอสมควร ปัจจุบันมีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ ในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวน 653 คน (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2553) จนถึงปี พ.ศ. 2557 นับจนถึงคำสั่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ 465/2557 ลงวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2557 รวมแล้วทั้งหมดมีการอบรมและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้จำนวน 20 รุ่น รวมทั้งสิ้นประมาณ 800 กว่าคน (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว, 2557) โดยบุคคลที่คัดเลือกมาอบรมและแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้นั้น ส่วนใหญ่เป็นบุคคลทำงานประจำและกระจายจัดกระจายทั้งในภาครัฐและเอกชนทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงหรือกรมต่างๆ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ บ้านพักเด็กและครอบครัวจังหวัด ศูนย์ประชาสัมพันธ์ ศูนย์พัฒนาสังคมจังหวัด ศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถานีตำรวจนครบาล สถานีตำรวจภูธรจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด โรงพยาบาลในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด เป็นต้น หรือมูลนิธิหรือเครือข่ายภาคเอกชน (NGOs) ที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง

เช่น สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมาย มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิดวงประทีป มูลนิธิปวีณา หงสกุล เพื่อเด็กและสตรี ศูนย์ช่วยเหลือสังคม เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายฉบับนี้ ล้วนแต่มีงานประจำอยู่แล้ว ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวที่ปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรงเฉพาะในส่วนภูมิภาคนั้น สำนักงานได้มีการของบประมาณและมีการดำเนินการจัดจ้างในลักษณะการเป็นพนักงานจ้างตามสัญญาจ้างปีต่อปีไปประจำอยู่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พมจ.) เพียงจังหวัดละหนึ่งคนเท่านั้น ไม่เพียงพอกับจำนวนคดีที่มีอยู่จำนวนมากที่ต้องรับผิดชอบดูแลคดีทั้งจังหวัด และต้องประสานความร่วมมือกับทีมสหวิชาชีพอื่น เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ แพทย์พยาบาล พนักงานอัยการ และศาลเยาวชนและครอบครัว นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังต้องทำงานฝากของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายอื่นและข้อสั่งการตามนโยบายอีกด้วย เช่น การแก้ไขปัญหาการปราบปรามการค้ามนุษย์ ปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาผู้สูงอายุและคนเร่ร่อน เป็นต้น ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก้ไขปัญหาของการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังพบปัญหาด้านการจัดโครงสร้างองค์กรเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับดังกล่าวอีกด้วย

กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2553 สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวได้มีการกำหนดระบบงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและการบังคับให้เป็นไปตามมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยออกเป็นกฎกระทรวงซึ่งได้กำหนดให้มีศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว หรือเดิมที่เรียกชื่อกันว่า “ศูนย์ประชาธิปไตย 1300” ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น “ศูนย์ช่วยเหลือสังคม OSCC 1300” แต่กฎกระทรวงดังกล่าวกลับกำหนดให้ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวอยู่ในสังกัดของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นอีกกรมหนึ่งแยกต่างหากจากสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เนื่องจากในขณะนั้นสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวไม่มีส่วนราชการในระดับภูมิภาคและยังขาดความพร้อม จึงมีความจำเป็นต้องฝากงานตามกฎหมายฉบับนี้ไว้กับกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการในความผิดฐานกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดในเขตกรุงเทพมหานคร และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดซึ่งอยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการในความผิดที่เกิดในเขตจังหวัดนั้น ซึ่งปัญหาจากความไม่พร้อมในการจัดระบบงานตามกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของระบบราชการที่ติดขัดด้วยเงื่อนไขของกรอบอัตรากำลังและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นเข้ามาเกี่ยวข้อง สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว

จึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในปัจจุบัน นอกจากนี้การกำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัวในต่างจังหวัดซึ่งอยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดกระทรวงฯ การบังคับบัญชาและการสั่งการ ทำให้ขาดความคล่องตัวที่สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวไม่สามารถสั่งการได้โดยตรง แต่จะต้องสั่งการหรือขอความเห็นชอบผ่านทาง ปลัดกระทรวงฯ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบริหารงาน ต้องประสานงานหรือผ่านการพิจารณาหรือความเห็นชอบหลายหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานตามกฎหมายฉบับนี้เกิดความล่าช้า ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับคดีความรุนแรงในครอบครัวเป็นคดีที่จำต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งผลของการดำเนินการที่ล่าช้าอาจส่งผลให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวถูกกระทำซ้ำ และอาจถึงขั้นได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตได้

สำหรับในต่างประเทศ ดังเช่นประเทศญี่ปุ่น จะมีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือจากการกระทำความรุนแรงของคู่สมรสประจำจังหวัด (prefectures) มีการมอบอำนาจให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือจากการกระทำความรุนแรงของคู่สมรส ให้เหยื่อได้รับคำแนะนำทางการแพทย์หรือทางจิตวิทยาหรือคำแนะนำอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อฟื้นฟูสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ ให้ความเชื่อมั่นปลอดภัยกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินและ

ให้ความคุ้มครองชั่วคราวแก่เหยื่อ การให้ข้อมูลแนะนำ ติดต่อกับและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง กฎหมายยังกำหนดให้ผู้พบเห็นการกระทำความรุนแรงต่อคู่สมรสต้องแจ้งข้อเท็จจริงต่อศูนย์ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือจากการกระทำความรุนแรงของคู่สมรส หรือตำรวจ แล้วแต่กรณี ซึ่งหน่วยงานในระดับจังหวัดดังกล่าว ยังสามารถมอบอำนาจไปให้เทศบาลหรือท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวได้อีกด้วย เป็นต้น

จึงเห็นว่า การผลิตพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้มาทำหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ (case manager) ตามกฎหมายฉบับนี้ ต้องแก้ไขปัญหาดังแต่การจัดโครงสร้างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใหม่ให้สอดคล้องภารกิจ ซึ่งสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวปฏิบัติหน้าที่โดยตรง และควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายฉบับนี้ ควรจะทำหน้าที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการในส่วนกลางหรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของศูนย์ช่วยเหลือสังคม OSCC 1300 ที่อยู่ในกำกับของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ มาอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวแทน และการบังคับบัญชาในส่วนของแต่ละจังหวัดให้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดทุกจังหวัด ที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นที่กล่าวมาข้างต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาการแบ่งแยกประเภทคดีความรุนแรงในครอบครัว

1.1 เห็นสมควรแก้ไขคำนิยามคำว่า “บุคคลในครอบครัว” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นดังนี้

“บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า “คู่สมรส คู่สมรสเดิมที่ยังคงอาศัยหรือพึ่งพิงหรือผูกพันอุปการะเลี้ยงดูกันอยู่ ผู้ที่อยู่กินฉันสามีภรรยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส บุตรและบุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัวที่มีสายสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางเครือญาติ และบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิดกับอีกฝ่ายหนึ่งภายในระยะเวลาพอสมควร ซึ่งพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง”

1.2 เขตอำนาจศาล เห็นสมควรแก้ไขมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยกำหนดให้ศาลเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีความรุนแรงในครอบครัวทั้งหมด เบ็ดเสร็จ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงอัตราโทษแต่อย่างใด

2. ปัญหาการใช้อำนาจและมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

2.1 เจื่อนไขการใช้มาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี

เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ

ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 172 ดังนี้

“ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่บุคคลผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวเป็นการชั่วคราวเพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลในครอบครัวไม่ได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิตไม่ว่าจะมีคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือร้องทุกข์ดำเนินคดีไว้แล้วหรือไม่ก็ตาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่บุคคลผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวเป็นการชั่วคราวได้เท่าที่จำเป็นและสมควรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 10 หรือร้องขอคุ้มครองสวัสดิภาพต่อศาลได้ตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้เสนอมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ต่อศาลเพื่อตรวจสอบตามมาตรา 10 วรรคสองต่อไป”

2.2 การกำหนดมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพหรือมาตรการคุ้มครองชั่วคราวระหว่างดำเนินคดี

เห็นสมควรให้มีการแก้ไขมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยควรกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดมาตรการต่างๆ

ที่จำเป็นเหมาะสม ระยะเวลาการกำหนดมาตรการ หรือจำกัดสิทธิ และผลของการฝ่าฝืนมาตรการ ดังกล่าวไว้ในแต่ละกรณีฯ ไปดังเช่นในต่างประเทศ ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

3. ปัญหาการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว

เห็นสมควรแก้ไขมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นดังนี้

“มาตรา 9 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือเผยแพร่ทางสื่อมวลชนหรือสื่อสารสนเทศประเภทใด ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ ความรุนแรงในครอบครัว ผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว และบุคคลในครอบครัว โดยเจตนาที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่จิตใจ ชื่อเสียง เกียรติคุณ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดของบุคคลดังกล่าว หรือเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ”

4. ปัญหากลไกในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

เห็นควรให้มีการผลิตพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มาทำหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ (case manager) ตามกฎหมายฉบับนี้ และการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจ โดยเห็นสมควรให้มีศูนย์ปฏิบัติการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และควรมีการแก้ไขกฎหมายกระทรวงการกำหนดระบบงานเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานและ

การบังคับให้เป็นไปตามมาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 พ.ศ. 2553 ข้อ 3 การจัดระบบงานและโครงสร้างทั้งระบบในการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one stop service) ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎกระทรวง และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. แนวทางการแก้ไขปัญหาในมิติอื่น ๆ

5.1 การสร้างกลไกเพื่อการป้องกันมากกว่าที่จะปราบปราม การให้โอกาสกระทำผิดได้กลับตัวแก้ไข และกลับคืนมาเป็นคนดีของสังคมและคงความเป็นครอบครัวอยู่ได้ อาทิเช่น การไกล่เกลี่ยประนีประนอม ยอมความ การทำความเข้าใจระหว่างกันของบุคคลในครอบครัว การสร้างทีมสหวิชาชีพขึ้นในท้องถิ่น หรือท้องที่นั้นไม่ว่าจะเป็นนักพัฒนาสังคม นักสังคมสงเคราะห์ แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา เพื่อคอยให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของครอบครัว การให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นกรณีที่มีการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้น ตลอดจนการคอยติดตามดูแลช่วยเหลือหรือเฝ้าระวังหลังจากที่มีการให้ความช่วยเหลือ

5.2 สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) มีหนังสือหรือแนวปฏิบัติให้แก่ส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรวิชาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการนำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับ เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันให้ชัดเจน

(2) การทำบันทึกความเข้าใจหรือบันทึกข้อตกลง (MOU) ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับดังกล่าว เพื่อสร้างทีมสหวิชาชีพ

ในการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และสร้างแนวปฏิบัติที่ชัดเจนถูกต้อง ตรงกัน เมื่อเกิดเหตุการณ์กระทำความรุนแรงขึ้น กฎหมายสามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(3) ควรมีกกลไกในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาในรูปของคณะกรรมการในระดับชาติ ระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ที่มาจากภาคส่วน ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลคดีความรุนแรงใน ครอบครัวโดยเฉพาะ เหมือนอย่างเช่นคณะกรรมการ ตามกฎหมายคุ้มครองเด็กที่มีคณะกรรมการคุ้มครอง เด็กระดับชาติ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับจังหวัด และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร

5.3 รัฐบาลควรจัดสรรเงินกองทุนเพื่อให้ ความช่วยเหลือสนับสนุนการบำบัดฟื้นฟูในคดี ความรุนแรงในครอบครัว และการจัดอบรมพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายฉบับดังกล่าว

คำขอขอบคุณ

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชชมงคลสุวรรณภูมิเป็นอย่างยิ่งที่ได้โปรดพิจารณา ให้ตีพิมพ์เผยแพร่ผลงานทางวิชาการนี้ใน วารสารวิชาการและการนำเสนอผลงานทางวิชาการ ต่อสาธารณชนในงานประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 1 ประจำปี 2559

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการศึกษาคณะรัฐมนตรี
ตรวจรายงานการประชุม สภาว่าร่างรัฐธรรมนูญ.
2550. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2550. รายงานการประชุม. สำนัก

กรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, กรุงเทพฯ.

คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ
และความมั่นคงของมนุษย์. 2550. บันทึกการ
ประชุมคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี
ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และความมั่นคงของมนุษย์ ครั้งที่
20, (19 เมษายน 2550). ณ ห้องประชุม
คณะกรรมการ 307 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2
กรุงเทพฯ.

มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์. 2557. โครงการศึกษาเปรียบเทียบ
กฎหมายต่างประเทศเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
พ.ศ. 2550. รายงานการศึกษาวิจัย. สำนักงาน
กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการ
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการกฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ
(กสค.). 2547. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการ
กฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน
สตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ (กสค.) ครั้งที่
3/2547 (8 เมษายน 2547). ณ ห้องประชุม พม. 1
อาคารชั้นทาวเวอร์ เอ ชั้น 26 กรุงเทพฯ.

คณะอนุกรรมการกฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและ
ประสานงานสตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ
(กสค.). 2548. รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการ
กฎหมายในคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงาน
สตรีและสถาบันครอบครัวแห่งชาติ (กสค.) ครั้งที่
2/2548 (30 มิถุนายน 2548). ณ ห้องประชุม พม.
1 อาคารชั้นทาวเวอร์ เอ ชั้น 26 กรุงเทพฯ.

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. 2553. รายงาน
ข้อมูลสถานการณ์ด้านความรุนแรงของประเทศ
ไทย และตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
พ.ศ. 2550 หน้า 12 หรือทางเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูล
ความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และความรุนแรงใน

ครอบครัว. (ระบบออนไลน์). แหล่งข้อมูล:

<http://www.violence.in.th/publicweb/pdf>.

(12 มีนาคม 2558).

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. 2557. คำสั่ง
แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว
พ.ศ. 2550 รุ่นที่ 20 หรือทางเว็บไซต์สำนักงาน
กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว. (ระบบออนไลน์).
แหล่งข้อมูล: <http://www.owf.go.th>. (12 มีนาคม 2558).

อภิชาติ ภูเมือง. 2558. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำ
ด้วยความรุนแรงในครอบครัวในประเทศไทย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือทางเว็บไซต์
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ระบบออนไลน์).
แหล่งข้อมูล : [http://web.krisdika.go.th/
data/activity/act121.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/activity/act121.pdf) (28 มกราคม 2558).