



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การพัฒนาและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว

ชื่อผู้แต่ง: มาตาลักษณ์ เสรมธากุล และพิมพ์กมล กองโกล และอุกฤษฏ์ ศรพรหม

การอ้างอิงที่แนะนำ: มาตาลักษณ์ เสรมธากุล และพิมพ์กมล กองโกล และอุกฤษฏ์ ศรพรหม, 'การพัฒนาและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว' (2568) 54(3) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 626.

ผู้สนับสนุนหลัก

**SATYAPON
& PARTNERS**
THAILAND Intellectual Property Law Firm



**Baker
McKenzie.**

Seri Manop & Doyle

ผู้สนับสนุนร่วม



WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

DS&B DOMNERN
SOMGIAT
& BOONMA

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การพัฒนาและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนา
และคุ้มครองสถาบันครอบครัว*
Development and Amendment of the Law
Concerning the Promotion of Development and
Protection of Family Institutions

มาตาลักษณ์ เสริมธากุล

รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Matalak Seramethakul

Associate Professor, Faculty of Law, Thammasat University

พิมพ์กมล กองโกล

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Pimkamol Kongphok

Lecturer, Faculty of Law, Thammasat University

อุกฤษฏ์ ศรีพรหม

หัวหน้าฝ่ายนโยบายและการต่างประเทศด้านความยุติธรรมทางอาญา
สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

Ukrit Sornprohm

Chief of Criminal Justice Policy and International Affairs, Thailand Institute of Justice

วันที่รับบทความ 31 มีนาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 15 กรกฎาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ 23 กรกฎาคม 2568

* บทความนี้เรียบเรียงจากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว”, พฤศจิกายน 2567, เสนอต่อกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลเชิงวิชาการ ตลอดจนจัดทำแนวทางในการปรับปรุง และพัฒนากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อนำไปสู่จัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมไทยในปัจจุบัน โดยศึกษาเปรียบเทียบจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญาระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ รวมถึงเก็บข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความรุนแรงในครอบครัว และผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการจัดเวทีวิพากษ์ร่างกฎหมาย

ในประเทศไทยพบว่า ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อน ซับซ้อน และต้องมิกลไกทางกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างจากการกระทำความผิดอาญาทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายรองรับทั้งในเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุความรุนแรงในครอบครัวและในเชิงคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงกำหนดกระบวนการแก้ไข พ้นฟู และให้โอกาสในการกลับตัวเพื่อรักษาความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัว ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรการเชิงคุ้มครองนั้น ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการแก้ไขปรับปรุง ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุได้ถูกชะลอการใช้บังคับด้วยข้อจำกัดบางประการ ทำให้ในปัจจุบันยังมีช่องว่างทางกฎหมายที่จะขับเคลื่อนมาตรการเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุ ผู้เขียนจึงศึกษาและนำเสนอกรอบแนวคิดและร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... โดยมีวัตถุประสงค์ให้ใช้บังคับควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ... ซึ่งสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย การแก้ไขบทนิยามให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น จัดโครงสร้างการดำเนินงานเชิงป้องกันที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เน้นการส่งเสริมบทบาทของเครือข่ายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางกฎหมายในรูปแบบของการประสานความร่วมมือเชิงบูรณาการจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ รวมทั้งตัดทอนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ซึ่งทับซ้อนกับบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ... เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นไปในลักษณะคู่ขนานอย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิบัติได้จริง มีเอกภาพ และบรรเทาปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : ความรุนแรงในครอบครัว มาตรการเชิงป้องกัน การคุ้มครองสถาบันครอบครัว

Abstract

This research aims to examine, analyze, and compile academic data and to develop a framework for amending and enhancing the laws concerning the promotion, development, and protection of family institutions to optimize their effectiveness. The ultimate objective is to draft legislation on promoting, developing, and protecting family institutions that align with the contemporary socio-cultural context of Thai society. This study involves a comparative analysis of relevant Thai legislation, international conventions, and foreign legal frameworks, in addition to data collected from public consultations, stakeholders engaged in addressing domestic violence, and subject-matter experts through in-depth interviews, focus group discussions, and critique forums on the draft legislation.

In Thailand, incidents of domestic violence exhibit a growing trend and represent a sensitive and complex issue that requires distinct legal mechanisms separate from those applied to general criminal offenses. To address this issue with efficacy and sustainability, it is essential to establish legal measures that encompass both preventive mechanisms to avert incidents of domestic violence and protective mechanisms to safeguard victims. Furthermore, there must be provisions for redress, rehabilitation, and opportunities for behavioral reform to preserve familial relationships. Regarding protective measures, Thailand enforces the Protection of Domestic Violence Victim Act B.E. 2550 (2007), which is currently under revision. However, regarding preventive measures, the Promotion of Family Institution Development and Protection Act B.E. 2562 (2019) has been suspended due to certain limitations, creating a legal gap in advancing proactive preventive measures.

Consequently, the researchers have conducted research studies and propose the Promotion of Family Institution Development and Protection Act B.E. ... to implement it in conjunction with the revised Protection of Domestic Violence Victim Act B.E. Key aspects of this draft legislation include refining definitions to ensure greater clarity, restructuring preventive operations for enhanced efficacy, delineating roles and responsibilities of the committee and relevant stakeholders with precision, and strengthening the role of networks in achieving the legislative objectives through integrated, cross-sectoral collaboration, particularly with local administrative organizations and civil society at the community level. Additionally, redundant provisions in the Promotion of Family Institution Development and Protection Act B.E. 2562, which

overlap with those in the revised draft Protection of Domestic Violence Victim Act, are streamlined to ensure that the implementation of both statutes is conducted in a parallel, efficient, practical, and unified manner, thereby enabling a sustainable response to the issue of domestic violence in Thailand.

Keywords: Domestic Violence, Preventive Measure, Family Institution Protection

1. บทนำ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ต่อมาเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 โดยมาตรา 3 กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่มีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำ ความผิดซ้ำ และอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบัน รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติในการบูรณาการความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหา ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา สมควรยกเลิกความผิดอาญาฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่บุคคลในครอบครัว และกำหนดมาตรการในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหามุ่งเน้นความรุนแรงในครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม คุ้มครองป้องกันบุคคลในครอบครัวจากการกระทำความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และกำหนดให้มีการบำบัด พินิจ และเยียวยาผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ได้มีการประกาศพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2562 โดยมาตรา 3 และมาตรา 4 กำหนดให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาแห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ยังคงมีผลใช้บังคับ ด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความพร้อมในด้านความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมในด้านบุคลากรที่ต้องมีจำนวนที่เพียงพอต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหามุ่งเน้นความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างทัน่วงที รวมทั้งยังต้องมีการรองรับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาติดตามหลักการใหม่ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้อย่างสอดคล้องกัน ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานที่จะเป็นผู้ปฏิบัติการ หรือบังคับการตามกฎหมายยังมีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่ต้องชะลอการใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ออกไปก่อน เนื่องจากหากมีการใช้บังคับตามกำหนดเวลาเดิมในขณะที่ยังไม่มีความพร้อม

อาจเกิดผลร้ายต่อสังคม อย่างไรก็ตามการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวซึ่งมุ่งเน้นมาตรการเชิงป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเป็นกลไกที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการรับมือกับปัญหาอย่างยั่งยืน จึงเป็นที่มาของการเสนอให้มีการพัฒนาและแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวเพื่อใช้ควบคู่กับกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวซึ่งเป็นมาตรการเชิงคุ้มครองหลังจากมีเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้น

2. สถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว : จุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน ข้อมูลจากการศึกษาทางสถิติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า การใช้ความรุนแรงในครอบครัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่ทัศนคติเกี่ยวกับการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความรุนแรงในครอบครัวมีแนวโน้มลดลง และการนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนน้อยลง โดยปรากฏข้อพิจารณาที่น่าสนใจ ดังนี้

1) สถิติการใช้ความรุนแรงในครอบครัวในปี พ.ศ. 2566 มีแนวโน้มสูงขึ้น กล่าวคือ จากรายงานสถิติความรุนแรงของศูนย์ช่วยเหลือสังคม สายด่วน 1300 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในปี พ.ศ. 2566 พบว่ามีผู้เข้ารับบริการจากเหตุความรุนแรงกว่า 4,127 ราย โดยผู้หญิงเป็นฝ่ายถูกระทำด้วยความรุนแรงมากที่สุด เป็นจำนวนมากถึง 3,024 ราย (คิดเป็นร้อยละ 73) และในจำนวนดังกล่าวพบกว่า 2,778 ราย (คิดเป็นร้อยละ 67.31) เป็นผู้เสียหายของการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ทั้งนี้ ความรุนแรงที่พบมากที่สุด คือ การใช้กำลังทำร้ายร่างกาย รองลงมาเป็นการล่วงละเมิดทางเพศและการกระทำอนาจารตามลำดับ¹

ในขณะที่ข้อมูลดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสถิติในปี พ.ศ. 2565 ที่มีผู้เข้ารับบริการจากเหตุความรุนแรงทั้งสิ้น 2,943 ราย ในจำนวนนี้เป็นการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมากถึง 2,233 ราย (คิดเป็นร้อยละ 75.87) โดยมีผู้หญิงซึ่งตกเป็นผู้เสียหายของการใช้ความรุนแรงสูงถึง 2,298 ราย (คิดเป็นร้อยละ 78) ของจำนวนผู้ถูกใช้ความรุนแรง ทั้งนี้ เป็นการใช้อำนาจทำร้ายร่างกายมากที่สุด ตามมาด้วยการล่วงละเมิดทางเพศและการกระทำอนาจารเช่นเดียวกัน²

นอกจากนี้ ผลจากการสำรวจระบบฐานข้อมูลความรุนแรงต่อเด็ก สตรี และความรุนแรงในครอบครัวของเว็บไซต์ www.violence.in.th ซึ่งจัดทำโดยกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึงปี พ.ศ. 2564 มีการบันทึกเหตุการณ์ความรุนแรงในครอบครัวไว้ในฐานข้อมูลมากถึง 12,574 เหตุการณ์ โดยมีจำนวนของผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงรวมทั้งสิ้น 11,710 คน และกว่า 9,753 คน (ร้อยละ 83.28) เป็นเพศหญิง

¹ ศูนย์ช่วยเหลือสังคม สายด่วน 1300, ‘สถิติการให้บริการรับแจ้งกรณีความรุนแรง สายด่วน 1300 ประจำปีงบประมาณ 2566’ (มปป.) <<https://1300thailand.m-society.go.th/statyearly>> สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2567.

² ศูนย์ช่วยเหลือสังคม สายด่วน 1300, ‘สถิติการให้บริการรับแจ้งกรณีความรุนแรง สายด่วน 1300 ประจำปีงบประมาณ 2565’ (มปป.) <<https://1300thailand.m-society.go.th/statyearly>> สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2567.

โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2564 พบว่ามีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวทั้งสิ้น 2,114 กรณี ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้กระทำความรุนแรงจำนวน 1,624 คน (ร้อยละ 78.64) เป็นเพศหญิง³ ทั้งนี้ มีข้อบ่งชี้เพิ่มเติมว่าสถานที่ซึ่งมีการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมากที่สุด คือ บ้าน โดยกว่า 1,493 เหตุการณ์ (ร้อยละ 70.62) จากความรุนแรงในครอบครัวทั้งหมด 2,114 เหตุการณ์ มักเกิดขึ้นในบ้านของผู้ถูกระทำเอง⁴

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลจากระบบคุ้มครองช่วยเหลือเด็ก สตรีและผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว (VCIS) ของกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พบว่าในปี พ.ศ. 2566 มีการแจ้งเหตุความรุนแรงในครอบครัว 760 กรณี ซึ่งในจำนวนนี้มี 557 กรณีที่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อหลังจากได้รับคำปรึกษาโดยพบว่ากว่า 213 กรณีเป็นการกระทำความผิดทางสามภริยา หรืออดีตสามี หรืออดีตภริยา และเมื่อพิจารณาเพศของผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวแล้วพบว่ากว่า 418 คน จากจำนวนผู้กระทำความผิดทั้งหมด 521 คน (ร้อยละ 80.23) เป็นเพศชาย และผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัวกว่า 450 คน จากผู้ถูกระทำทั้งหมด 558 คน เป็นเพศหญิง⁵

ข้อมูลที่กำลังมาข้างต้น มีแนวโน้มที่สอดคล้องกับข้อมูลทางสถิติของผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่มาเข้ารับบริการที่ศูนย์พึ่งได้ (กระทรวงสาธารณสุข) ซึ่งพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 ถึงปี พ.ศ. 2564 มีผู้เข้ารับบริการรวมแล้วกว่า 104,618 คน ในจำนวนนี้เป็นเพศชาย 7,797 คน (คิดเป็นร้อยละ 7.45) เพศหญิง 96,746 คน (คิดเป็นร้อยละ 92.475) และเพศทางเลือก 75 คน (คิดเป็นร้อยละ 0.071) โดยจำนวนผู้ถูกใช้ความรุนแรงในครอบครัวคิดเป็นค่าเฉลี่ยถึงวันละ 47.83 รายต่อวัน⁶ ต่อมาในปี พ.ศ. 2565 จากฐานข้อมูลจากโรงพยาบาลจำนวน 566 แห่ง มีผู้เข้ารับบริการที่ศูนย์พึ่งได้ทั้งสิ้น 15,488 ราย เฉลี่ยวันละ 42.233 รายต่อวัน เป็นเพศหญิง 13,784 ราย (คิดเป็นร้อยละ 88.997) เพศชาย 1,629 ราย (คิดเป็นร้อยละ 10.51) และเพศทางเลือก 21 ราย (คิดเป็นร้อยละ 0.135) ในขณะที่ พ.ศ. 2566 ฐานข้อมูลจากโรงพยาบาลลดลงเหลือเพียง 511 แห่ง แต่กลับมีผู้เข้ารับบริการจำนวนมากถึง 14,267 ราย เฉลี่ยวันละ 39.088 รายต่อวัน โดยเป็นเพศหญิง 12,709 ราย (คิดเป็นร้อยละ 89.07) เพศชาย 1,508 ราย (คิดเป็นร้อยละ 10.569) และเพศทางเลือก 21 ราย (คิดเป็นร้อยละ 0.147)⁷

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าไม่เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากแต่ข้อมูลทางสถิติดังกล่าวยังมีความสอดคล้องกับข้อมูลจากองค์กรสาธารณประโยชน์บางแห่ง เช่น สถิติการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของ

³ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานข้อมูลสถานการณ์ด้านความรุนแรงในครอบครัว สำหรับการรายงานตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ประจำปี 2564 28 <<https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/617202>> สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2567.

⁴ เฟ้งอ้าง 31.

⁵ ระบบการคุ้มครองช่วยเหลือเด็ก สตรี และผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (VCIS), ‘กระดานสถานการณ์การแจ้งเหตุความรุนแรง : VCIS Public Dashboard’ (มปป.) <<https://evcis.org/infographicincident/list>> สืบค้นเมื่อ 19 กันยายน 2567.

⁶ กองบริหารการสาธารณสุข, ‘Dashboard ข้อมูลผู้ถูกระทำความรุนแรง’ (มปป.) <<http://oscc.moph.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 22 กันยายน 2567.

⁷ เฟ้งอ้าง.

มูลนิธิปวีณาหงสกุลเพื่อเด็กและสตรี ตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2566 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2566 ก็ปรากฏจำนวนของผู้เข้าร้องทุกข์เนื่องจากปัญหาในครอบครัวเป็นจำนวนมากถึง 1,339 ราย จากจำนวนผู้เข้าร้องทุกข์ในกรณีอื่น ๆ ทั้งหมดจำนวน 6,069 ราย⁸

2) ทศนคติที่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาความรุนแรงในครอบครัวมีแนวโน้มถดถอยลง กล่าวคือ จากการสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมร่วมกับองค์การยูนิเซฟ (UNICEF) ประเทศไทยที่สำรวจโดยการสัมภาษณ์ประชาชนกว่า 30,000 ครอบครัว พบสถิติที่น่าสนใจว่า เด็กอายุ 1-14 ปี เกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่เข้าทำแบบสำรวจ (ร้อยละ 53.8) ถูกลงโทษทางร่างกาย หรือถูกกระทำด้วยความรุนแรงต่อจิตใจโดยผู้ดูแล ในขณะที่ มารดาหรือผู้ดูแลเด็กกว่าร้อยละ 38.7 มีทัศนคติที่เชื่อว่าการเลี้ยงดูและอบรมสั่งสอนเด็กจำเป็นต้องมีการลงโทษทางร่างกาย⁹

นอกจากนี้ ผลการศึกษาสถิติเกี่ยวกับทัศนคติของประชากรศึกษาต่อการใช้ความรุนแรงในครอบครัวพบว่า ผู้ชายกว่าร้อยละ 5.7 หรือแม้แต่ผู้หญิงร้อยละ 3.5 เห็นว่า สามีสืบทิทำร้ายร่างกายภริยา หากภริยาออกจากบ้านโดยไม่บอกสามี ได้เถียงทะเลาะกับสามี ปฏิเสธการมีเพศสัมพันธ์กับสามี ไม่เอาใจใส่ดูแลบุตร หรือทำอาหารไหม้¹⁰ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยยังมองการใช้ความรุนแรงในครอบครัวเป็น “ความชอบธรรม” หากมีเหตุผลบางประการมารองรับ โดยทัศนคติเช่นนี้ย่อมส่งผลต่ออัตราการใช้ความรุนแรงที่เพิ่มขึ้น และยอมรับว่า “การใช้ความรุนแรงในครอบครัวเป็นเรื่องปกติ” และนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำได้

ทั้งนี้ ข้อสังเกตดังกล่าวสอดคล้องกับสถิติจากมูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ซึ่งได้รวบรวมข่าวความรุนแรงในครอบครัวจากสำนักข่าวที่น่าเชื่อถือในประเทศไทยกว่า 11 ฉบับ ไว้ในรายงานสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวประจำปีและพบว่า พ.ศ. 2565 มีข่าวการใช้ความรุนแรงในครอบครัวที่ปรากฏในพื้นที่สื่อมากถึง 1,131 ข่าว ซึ่งมากกว่าที่ปรากฏในปี พ.ศ. 2559 ถึงปี พ.ศ. 2564 อย่างมีนัยสำคัญ¹¹ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า มีข่าวการฆาตกรรมระหว่างบุคคลในครอบครัวมากถึง 534 ข่าว จาก 1,131 ข่าว (คิดเป็นร้อยละ 47.2) โดยจำแนกเป็นกรณีที่สามีภริยาก่อเหตุฆาตกรรม 213 ข่าว (คิดเป็นร้อยละ 39.9) ซึ่งในจำนวนนี้ 157 ข่าว เป็นกรณีสามีก่อเหตุฆาตกรรมภริยา (คิดเป็นร้อยละ 73.70) ในขณะที่ภริยาก่อเหตุฆาตกรรมสามีปริมาณคดีกลับมีเพียง 12 ข่าว เท่านั้น (คิดเป็น

⁸ ทีมงานมูลนิธิปวีณาฯ, ‘สถิติการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของมูลนิธิปวีณาฯ ตั้งแต่วันที่ 3 ม.ค. - 27 ธันวาคม พ.ศ. 2566’ (มูลนิธิปวีณาหงสกุลเพื่อเด็กและสตรี, 27 ธันวาคม 2566) <<https://www.pavenafoundation.or.th/post/qrciouxyaov4>> สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2567.

⁹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจสถานการณ์เด็กและสตรีในประเทศไทย พ.ศ. 2565 240-241 <[https://www.unicef.org/thailand/media/11361/file/Thailand%20MICS%202022%20full%20report%20\(Thai\).pdf](https://www.unicef.org/thailand/media/11361/file/Thailand%20MICS%202022%20full%20report%20(Thai).pdf)> สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2567.

¹⁰ เพิ่งอ้าง 261-263.

¹¹ มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล, รายงานสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวปี 2565 1 <<https://www.wmp.or.th/blog/10769/รายงานสถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัว-ปี-2565>> สืบค้นเมื่อ 23 กันยายน 2567.

ร้อยละ 5.6) ทั้งนี้ ตัวเลขเชิงสถิติดังกล่าวบ่งชี้ว่า ความรุนแรงในครอบครัวมักมีผู้กระทำเป็นฝ่ายชาย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะชาวที่ภริยาเป็นฝ่ายก่อเหตุฆาตกรรมสามี กลับพบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ร้อยละ 55.6 เกิดจากการที่สามีทุบตี ใช้ความรุนแรงเป็นประจำ ส่วนอีกร้อยละ 16.7 เกิดจากสามีข่มขู่จะฆ่า¹² เป็นต้น

สถิติข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า เพศหญิงเป็นผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวมากกว่าเพศชาย ซึ่งหากวิเคราะห์ถึงแก่นแท้ซึ่งเป็นที่มาของสถิติดังกล่าวจะพบว่า สาเหตุของการใช้ความรุนแรงโดยเพศชาย มักมาจาก “ทัศนคติชายเป็นใหญ่” โดยมีพื้นฐานของแนวคิดแบบ “ปิตาธิปไตย” เป็นเบื้องหลังที่ชี้ทำให้เกิดพฤติกรรมดังกล่าว ทั้งนี้ ทัศนคติดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชายและหญิงในฐานะของ “ผู้นำ” และ “ผู้ตาม” เช่น สามีบางคนลงมือทำร้ายร่างกายภริยาในระหว่างการโต้เถียงกัน เพราะเชื่อว่าตนเองเป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งภริยาควรเชื่อฟัง ในขณะที่เดียวกันภริยาส่วนใหญ่ก็ยอมจำนนต่อการถูกใช้ความรุนแรง เพราะคิดว่าตนเองสมควรจะถูกกระทำ เนื่องจากมีฐานะเป็นเพียงผู้ตาม เป็นต้น ทัศนคติเช่นนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัวโดยปริยาย

ดังนั้น มาตรการในการป้องกันความรุนแรงในครอบครัวจึงไม่ควรมุ่งเน้นไปที่การประคับประคองสถาบันครอบครัวให้ดำรงคงอยู่ต่อไปเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวให้มากขึ้น โดยเฉพาะในมิติของการ “ตัดวงจรการผลิตซ้ำ” ความรุนแรงในครอบครัว รวมไปถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจ ปลุกฝังทัศนคติที่ถูกต้องเหมาะสมเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวอย่างต่อเนื่อง และสื่อสารให้ประชาชนในสังคมเข้าใจตรงกันว่า ความรุนแรงในครอบครัว “ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว” แต่เป็น “ปัญหาของสังคม” ที่เกี่ยวข้องกันทุกคน ซึ่งทุกภาคส่วนต้องร่วมกันดูแล สอดส่อง ป้องกันและยับยั้งการใช้ความรุนแรงในครอบครัว เพื่อนำไปสู่การลดอัตราของการใช้ความรุนแรงในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

3) การนำคดีความรุนแรงในครอบครัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ จากข้อมูลแสดงจำนวนคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติพบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 ถึงปี พ.ศ. 2564 มีคดีที่เกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงในครอบครัวทั้งสิ้น 2,253 คดี ในจำนวนนี้ แบ่งเป็นคดีที่ร้องทุกข์ 1,851 คดี คดีที่ไม่ร้องทุกข์ 402 คดี และยอมความตั้งแต่ในชั้นสอบสวน 302 คดี โดยผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง นอกจากนี้ ความรุนแรงทางเพศเป็นคดีที่มีการร้องทุกข์มากที่สุด โดยมีผู้หญิงตกเป็นผู้เสียหายมากถึง 154 คน (คิดเป็นร้อยละ 71 ของผู้เสียหายในคดีดังกล่าวทั้งหมด)¹³

¹² เฟิงอ้าง 2-6.

¹³ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการดำเนินงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง 2566 40-42.

ในขณะที่เมื่อพิจารณารายงานสถิติคดีของศาลยุติธรรมประจำปี พ.ศ. 2565 ซึ่งจัดทำโดยสำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม เฉพาะคดีในศาลเยาวชนและครอบครัว ปรากฏว่ามีจำนวนคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วราชอาณาจักรรวมทั้งสิ้น 234 คดี ซึ่งในจำนวนนี้มี 207 คดีที่ไม่ได้ค้างพิจารณาจากปี พ.ศ. 2564¹⁴ ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบสถิติข้างต้นกับสถิติการแจ้งเหตุหรือการขอเข้ารับบริการในองค์กรต่าง ๆ แล้วพบว่าแม้จำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วราชอาณาจักรจะเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี หากแต่เมื่อเปรียบเทียบอัตราส่วนของปัญหาความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นกับจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจะพบว่า อัตราส่วนของคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกลับมีจำนวนเพียงเล็กน้อยอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งแนวโน้มเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวที่ไม่ประสงค์นำคดีในลักษณะดังกล่าวเข้าสู่ระบบยุติธรรมกระแสหลักโดยเห็นได้อย่างชัดเจน

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นตัวเลขเชิงสถิติในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่านับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 แนวโน้มทางสถิติปรากฏว่า นอกจากปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวจะไม่มีที่ท่าลดจำนวนลงแล้ว ยังมีอัตราการใช้ความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแนวทางการแก้ปัญหาในปัจจุบัน ตลอดจนบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหการใช้ความรุนแรงในครอบครัวยังไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่สามารถลดการใช้ความรุนแรงในครอบครัวได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ แนวทางในการป้องกันความรุนแรงในครอบครัวให้สมฤทธิ์ผลจึงควรให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนในสังคมเป็นลำดับแรก โดยดำเนินการคู่ขนานไปกับการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันก่อนเกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัว (Prevention) เป็นสำคัญ

3. กรอบความคุ้มครองสถาบันครอบครัวตามมาตรฐานสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในข้อตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในสาระสำคัญของมาตรฐานระหว่างประเทศที่สำคัญบางประการเพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยพึงปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยจำแนกเนื้อหาของมาตรฐานต่าง ๆ ออกเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

¹⁴ สำนักแผนงานและงบประมาณ สำนักงานศาลยุติธรรม, หนังสือรายงานสถิติคดีประจำปี 2565 224 <<https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/300811>> สืบค้นเมื่อ 15 กันยายน 2567.

3.1 มาตรฐานสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัว

3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights –UDHR)

ข้อ 1 แห่งปฏิญญานี้ได้บัญญัติไว้ว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิต่าง ๆ ในตน มีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ”¹⁵ ซึ่งรัฐภาคีจะต้องประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชากรแห่งรัฐ และข้อ 5 มีสาระสำคัญว่า บุคคลใดจะถูกกระทำการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้ นอกจากนี้ ข้อ 12 ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า “บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการสื่อสาร หรือจะถูกหลอกลวง ภัยคุกคามและชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย”¹⁶ ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวไม่เพียงถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น หากแต่การใช้ความรุนแรงไม่ว่าทางกาย ทางจิตใจ หรือการทรมาน ย่อมเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐภาคีต้องประณามและให้การปกป้องคุ้มครองแก่ประชากรของรัฐอย่างเข้มแข็งและจริงจัง เนื่องจากครอบครัวเป็นหน่วยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมที่ต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามหลักการของปฏิญญาสากลฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะมารดาและเด็กที่ต้องได้รับการคุ้มครอง ดูแล ป้องกันและให้การช่วยเหลือเป็นพิเศษโดยปราศจากเงื่อนไข¹⁷

3.1.2 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration)

ประกาศให้รัฐสมาชิกยอมรับว่า จิตวิญญาณแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิเสรีภาพ โดยไม่มีการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพศสภาพ อายุ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม สถานะทางเศรษฐกิจ¹⁸ นอกจากนี้ ข้อ 21 ในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยังได้ประกาศไว้ว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายว่าจะมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงความเป็นส่วนตัว ครอบครัว ที่อยู่อาศัย ข้อมูลส่วนบุคคล รวมถึงการกระทำผ่านทางคำพูดในลักษณะที่เป็นการดูหมิ่นเหยียดหยาม เกียรติและชื่อเสียงของบุคคลนั้น”¹⁹

¹⁵ Universal Declaration of Human Rights (UDHR) (adopted 10 December 1948) UN General Assembly Res 217 A (III) <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2567.

¹⁶ เพิ่งอ้าง 23.

¹⁷ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการดำเนินงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง (เชิงอรรถ 13) 8.

¹⁸ กรรมาอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declarations) (2566) 21-23.

¹⁹ เพิ่งอ้าง 33.

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า กฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวของประเทศในแถบภูมิภาคอาเซียนจำนวนหนึ่งยังคงมีมาตรการทางกฎหมายในลักษณะที่มุ่งเน้นในการให้ความคุ้มครองความสัมพันธ์ในรูปแบบของสามีภริยาเป็นสำคัญ แม้ว่าในหลายประเทศจะมีพัฒนาการในการใช้ถ้อยคำที่เป็นกลางทางเพศ (gender-neutral) ในกฎหมายเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวแล้วก็ตาม²⁰

3.1.3 ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรี (Beijing Declaration and Platform for Action - BPFA)

ปฏิญญานี้กล่าวถึงมุมมองการกระทำความรุนแรงต่อสตรีในรูปแบบของการทารุณกรรมทางกาย ทางเพศและทางจิตใจ ทั้งในชีวิตส่วนตัวและในพื้นที่สาธารณะ รวมถึงการคุกคามในที่ทำงานด้วย นอกจากนี้ ปฏิญญาปักกิ่งและแผนปฏิบัติการเพื่อความก้าวหน้าของสตรียังครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองสตรีในมิติอื่น ๆ อันได้แก่ 1.) มิติทางสุขภาพ ว่าด้วยการถูกบังคับให้ตั้งครรภ์ การทำหมัน การทำแท้ง การเลือกเพศทารกและกำจัดการเพศหญิงก่อนหรือหลังคลอด และ 2.) มิติของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ว่าด้วยความรุนแรงต่อสตรีผ่านสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ สิทธิ และศักดิ์ศรีของสตรีที่ปรากฏในสื่อ ตลอดจนเด็กผู้หญิงกับการถูกเลือกปฏิบัติ การแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศและเสี่ยงต่อความรุนแรงภายในครอบครัวหรือสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยอีกด้วย²¹

3.1.4 ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรี (Declaration on the Elimination of Violence against Women – DEVAW)

ขอบเขตคำนิยาม “ความรุนแรงต่อผู้หญิง” หมายถึง การกระทำที่เป็นอันตรายและ/หรือเป็นความรุนแรงทางเพศ อันเป็นผลหรืออาจเป็นผลให้เกิดการทำร้ายทางกาย ทางเพศ หรือทางจิตใจ ส่งผลให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่สตรี รวมทั้งการคุกคาม การข่มขู่ การลิดรอนเสรีภาพทั้งในที่สาธารณะและในชีวิตส่วนบุคคล โดยความรุนแรงต่อสตรีเป็นอุปสรรคแห่งความเสมอภาค การพัฒนา และสันติภาพ ความรุนแรงต่อสตรีเป็นทั้งการละเมิด และการทำลายหรือเพิกถอนการที่สตรีจะได้รับความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน²² โดยข้อ 2 แห่งปฏิญญาว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อสตรีฉบับนี้ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า “ความรุนแรงต่อผู้หญิง” ให้ความหมายรวมถึงการกระทำที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

²⁰ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, Domestic Violence legislation and Its Implementation: An Analysis for ASEAN Countries Based on International Standards and Good Practices 2013 IX-X.

²¹ Beijing Declaration and Platform for Action (BPFA) (adopted 15 September 1995) <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/PFA_E_Final_WEB.pdf> สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2567.

²² สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานข้อมูลและตัวชี้วัดด้านความรุนแรงในผู้หญิงและเด็กหญิง (โครงการภายใต้การสนับสนุนของ UNDP ประเทศไทย) 2554 14.

(1) ความรุนแรงทางร่างกาย ทางเพศ และทางจิตใจที่เกิดขึ้นภายในครอบครัว รวมถึงการทำร้าย การคุกคามทางเพศต่อเด็กผู้หญิงในครอบครัว ตลอดจนการกระทำความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มอบให้ในการสมรส การข่มขืนคู่สมรส การต้อวยวะเพศหญิง และการปฏิบัติดั้งเดิมอื่นใดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสตรี การกระทำความรุนแรงกับผู้ที่ไม่ใช่คู่สมรสและความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์

(2) ความรุนแรงทางร่างกาย ทางเพศ และทางจิตใจที่เกิดขึ้นภายในสภาพแวดล้อมที่ผู้ถูกระทำอาศัยอยู่ รวมถึงการข่มขืน การทารุณกรรมและการล่วงละเมิดทางเพศ และการคุกคามในที่ทำงาน ในสถาบัน การศึกษาและสถานที่อื่น ๆ ตลอดจนการบังคับค้ามนุษย์และการบังคับค้าประเวณีของสตรี

(3) ความรุนแรงทางร่างกาย ทางเพศ และทางจิตใจที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายแห่งรัฐ²³

อนึ่ง อนุสัญญาฉบับนี้ยังเน้นย้ำว่า ความรุนแรงต่อผู้หญิงถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้หญิงและส่งผลให้การใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นเสียหายหรือไม่เกิดผลด้วย²⁴

3.1.5 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW)

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบได้ให้คำนิยามความรุนแรงโดยผ่านขอบเขตความหมายของคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ในข้อ 1 ของอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่ง “ความรุนแรง” ตามกรอบของนิยาม “การเลือกปฏิบัติ” ในอนุสัญญานี้จึงหมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความทุกข์ทรมานทั้งทางร่างกาย ทางจิตใจ หรือทางเพศ โดยการข่มขู่ คุกคาม บังคับ และลิดรอนสิทธิเสรีภาพต่อสตรี ด้วยเหตุนี้ การเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างทางเพศจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้ความรุนแรงในครอบครัว²⁵ ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบถือเป็นหลักประกันจากรัฐชาติว่า สตรีและบุรุษเป็นผู้มีสิทธิเท่าเทียมกันในทุกมิติของการให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย²⁶ ซึ่งรวมถึงการใช้ความรุนแรงในครอบครัวด้วย

²³ UN General Assembly, Declaration on the Elimination of Violence against Women (DEVAW) GA Res 48/104, UN Doc A/RES/48/104 (20 December 1993) <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/eliminationvaw.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 พฤษภาคม 2567.

²⁴ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (เชิงอรรถ 20) 3.

²⁵ เฟิงอ้าง VII.

²⁶ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 2556 9.

3.1.6 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)

มุ่งหวังให้รัฐภาคี “เคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใด ๆ”²⁷ และให้รัฐภาคีประกันการปกป้องคุ้มครองเด็กจากการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายหรือการปฏิบัติที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ โดยข้อ 16 (1) ระบุไว้ว่า “เด็กจะต้องไม่ถูกแทรกแซงโดยมิชอบด้วยกฎหมายในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว บ้าน หรือหนังสือโต้ตอบหรือการกระทำโดยมิชอบอันส่งผลต่อเกียรติยศและชื่อเสียง”²⁸ ข้อ 19 (1) แห่งอนุสัญญาระบุไว้ว่า “รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง ด้านนิติบัญญัติ บริหาร สังคม และการศึกษา ในอันที่จะคุ้มครองเด็กจากรูปแบบทั้งปวงของความรุนแรง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้งหรือการกระทำโดยประมาท การปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงประโยชน์ รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศขณะอยู่ในความดูแลของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นใดซึ่งเด็กนั้นอยู่ในความดูแล”²⁹

3.1.7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR)

กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการป้องกันความรุนแรงในสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยรวมของสังคมไว้อย่างชัดเจน โดยวางหลักการไว้ว่า ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐตามสิทธิที่จะมีชีวิตแต่กำเนิด และจะต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายจากการไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ ได้รับการทรมาน หรือถูกละเมิดด้วยวิธีที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมต่ำช้า หรือถูกเกลียดชังด้วยเหตุจากเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนา ความแตกต่างทางความคิดเห็นทางการเมือง หรือการยั่วยุให้เกิดการเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน การกระทำดังที่กล่าวมานี้ถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย ซึ่งรัฐต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ³⁰

3.1.8 ยุทธศาสตร์ต้นแบบและมาตรการเชิงปฏิบัติของสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดความรุนแรงต่อเด็กในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา (United Nations Model Strategies and Practical Measures on the Eliminations of Violent against Children in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice)

นอกจากปฏิญญาสากลและอนุสัญญาที่กล่าวมาข้างต้น ยุทธศาสตร์ต้นแบบและมาตรการเชิงปฏิบัติของสหประชาชาติฉบับนี้ได้ระบุนิยามเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวไว้เช่นกัน

²⁷ Convention on the Rights of the Child 1989 (adopted 20 November 1989, entered into force 2 September 1990) 1577 UNTS 3 <<https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc.pdf>> สืบค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2567.

²⁸ เติ้งอ่าง Article 16 (1).

²⁹ เติ้งอ่าง Article 19 (1).

³⁰ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (เชิงอรรถ 26) 9.

โดยมีสาระสำคัญว่า “ความรุนแรง” หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดความรุนแรงทางร่างกายและจิตใจทุกรูปแบบ โดยมีลักษณะของการทำร้ายหรือการกระทำโดยมิชอบ รวมถึงการละเลย ทอดทิ้ง หรือการเลี้ยงดูโดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติที่มีลักษณะทารุณกรรม โหดร้าย หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมถึงการกระทำโดยมิชอบทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย³¹

3.2 มาตรการป้องกันความรุนแรงในครอบครัวของกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่า มาตรการป้องกันการใช้ความรุนแรงในครอบครัวที่บังคับใช้อยู่ในกฎหมายต่างประเทศมีความแตกต่างหลากหลาย โดยขึ้นอยู่กับบริบททางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม และความเชื่อ ซึ่งแนวทางของกฎหมายในต่างประเทศ มีตัวอย่างดังต่อไปนี้

3.2.1 ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดาซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ได้มีการบัญญัติมาตรการป้องกันความรุนแรงในครอบครัวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยมีสาระสำคัญว่า หากมีพฤติการณ์บ่งชี้ว่าบุคคลในครอบครัวเกิดความหวาดกลัวเกี่ยวเนื่องกับอันตรายและความรุนแรงภายในครอบครัวที่จะเกิดขึ้นในอนาคต บุคคลดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้กำหนดมาตรการที่จำเป็นในการคุ้มครองตนเองได้ ทั้งนี้ กฎหมายยังให้อำนาจศาลในการออกคำสั่งให้ผู้ที่มีแนวโน้มที่จะใช้ความรุนแรงต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางประการตามประมวลกฎหมายอาญาได้ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดความรุนแรงขึ้นแล้ว กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายหรือผู้ที่ถูกระทำด้วยความรุนแรง ตลอดจนถึงซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ (Criminal Code, Section 810)³²

อนึ่ง พระราชบัญญัติการให้บริการสำหรับเด็กและครอบครัว ค.ศ. 1989 (Child and Family Service Act 1989) ของประเทศแคนาดานับเป็นกฎหมายต้นแบบในการกำหนดมาตรการเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านความรุนแรงต่อเด็กทุกรูปแบบ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กระทำความรุนแรงต่อเด็กเป็นบิดาหรือมารดา ศาลมีอำนาจสั่งให้มีการคุมประพฤติหรือบำบัดพฤติกรรม ตลอดจนถึงการติดตามผล ประเมินความประพฤติและขั้นตอนการบำบัดพฤติกรรมการใช้ความรุนแรง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำซ้ำต่อเด็กได้ด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการเข้าตรวจสอบที่อยู่อาศัยเพื่อประเมินและสืบเสาะข้อเท็จจริง เพื่อกำหนดมาตรการวางแผนบำบัดฟื้นฟูให้แก่เด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากความรุนแรง โดยศาลจะคำนึงถึงรายงานการประเมินสภาวะและความพร้อมของเด็กสำหรับการจัดทำแผนฟื้นฟูทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคมและครอบครัว เพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจด้วย³³

³¹ สำนักงานอัยการสูงสุดและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, ยุทธศาสตร์ต้นแบบและมาตรการเชิงปฏิบัติของสหประชาชาติว่าด้วยการจัดความรุนแรงต่อเด็กในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา 2564 34.

³² เฟ้งอ้าง 78-79.

³³ เฟ้งอ้าง 18.

3.2.2 ประเทศนิวซีแลนด์

สถานการณ์ความรุนแรงในครอบครัวในประเทศนิวซีแลนด์ได้รับความสนใจมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 ซึ่งนำไปสู่การพัฒนากฎหมายและมีการเรียกร้องให้มีการศึกษาถึงสาเหตุที่แท้จริงของการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวโดยเฉพาะต่อสตรี ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสาเหตุของความรุนแรงในครอบครัว โดยสำนักงานยุติธรรมได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับการนำพระราชบัญญัติว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัวในปี ค.ศ. 1995 (The Domestic Violence Act 1995) มาบังคับใช้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงในครอบครัว โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีขอบเขตการบังคับใช้ในทางเนื้อหาครอบคลุมไปถึงการดูแลเด็กในปกครองด้วย ซึ่งทำให้เกิดการประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยมาตรการแก้ไขความรุนแรงในครอบครัว (The Domestic Violence (Programmes) Amendment Regulations) ซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ. 2014 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน³⁴

3.2.3 ประเทศออสเตรเลีย

ในปี ค.ศ. 1986 คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission) แห่งประเทศออสเตรเลียได้มีการเสนอแนะแนวทางปฏิรูปมาตรการการคุ้มครองทางแพ่งให้แก่ผู้ที่ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว โดยเน้นที่การนำมาตรการซึ่งมุ่งยับยั้งพฤติกรรมของผู้ที่มีแนวโน้มจะก่อเหตุ ความรุนแรงหรือผู้กระทำด้วยความรุนแรงเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ รัฐสภาประเทศออสเตรเลียจึงได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรม (Crimes Act 1914) เมื่อปี ค.ศ. 1914 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐ ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการจับกุมผู้ก่อเหตุความรุนแรงโดยไม่จำเป็นต้องมีหมายจับได้³⁵

3.2.4 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้บัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยครอบครัว ค.ศ. 1996 (Family Law Act 1996) โดยให้ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพผู้ที่มีแนวโน้มตกเป็นผู้เสียหายในคดีความรุนแรงในครอบครัว เช่น คู่สมรส เด็กในการปกครอง รวมถึงสมาชิกในครอบครัว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองจากการถูกคุกคามในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1997 (Protection From Harassment Act 1997) ยังบัญญัติให้ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในครอบครัว และบุคคลที่ไม่มีความสัมพันธ์ในครอบครัวแต่อาศัยอยู่ร่วมกัน โดยมีคำสั่งได้ใน 4 แนวทาง ดังนี้ 1) ห้ามการลวนลามทางเพศ 2) คำสั่งคุ้มครองเด็ก 3) การห้ามการคุกคามในทุกรูปแบบ 4) การคุ้มครองที่อยู่อาศัยให้แก่บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว³⁶

3.2.5 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีการจัดประชุมหน่วยงานภาคีเพื่อประเมินความเสี่ยงของสถานการณ์ ความรุนแรงในครอบครัว (Multi-Agency Risk Assessment Conference หรือ MARAC) และเพื่อ

³⁴ เฟิงอ้าง 44.

³⁵ เฟิงอ้าง 23.

³⁶ เฟิงอ้าง 23.

ทบทวนประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งได้มีการหารือเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันความรุนแรง แลกเปลี่ยนประสบการณ์ รวมถึงแบ่งปันมุมมองในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่พบในการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงาน และร่วมกันกำหนดมาตรการที่ควรปรับปรุงเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น³⁷

3.2.6 ประเทศฝรั่งเศส

การปรับปรุงกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่าเป็นความก้าวหน้าทางโครงสร้างในการปกป้องคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในสถาบันครอบครัวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่เพียงแต่คุ้มครองที่รัฐรับรองสถานะตามกฎหมายเท่านั้น แต่ขอบเขตของการให้ความคุ้มครองได้ขยายครอบคลุมไปถึงหุ้นส่วนชีวิตและผู้ที่อยู่อาศัยร่วมกันในเคหสถานในฐานะสมาชิกในครอบครัวแม้ไม่ได้จดทะเบียนสมรสก็ตาม นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญาได้ให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาในศาลคดีครอบครัวสำหรับการออกคำสั่งป้องกันผู้เสียหายภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

1) ขับไล่คู่สมรส หุ้นส่วนชีวิต หรือผู้ที่อยู่อาศัยร่วมกันที่เป็นฝ่ายใช้ความรุนแรงให้ออกจากบริเวณที่อยู่อาศัย รวมถึงกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องยอมรับภาระค่าใช้จ่ายในครอบครัวในระหว่างที่ตนไม่อยู่ด้วย

2) ห้ามคู่สมรสที่ใช้ความรุนแรงเข้าพบบุคคลอื่นและห้ามไม่ให้เป็นเจ้าของปืนหรืออาวุธอื่น ๆ

3) การอนุญาตให้ผู้เสียหายปิดบังภูมิลำเนาของตน

4) พิจารณาอำนาจในการปกครองเด็ก

5) ห้ามไม่ให้เด็กออกไปจากฝรั่งเศสโดยมิได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองทั้งสองฝ่าย

6) การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหาย

ซึ่งหากมีการละเมิดกฎหมายจะมีโทษจำคุกสูงสุด 2 ปี และปรับ 15,000 ยูโร ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้สูงสุดถึง 12 เดือน และอาจจะขยายออกไปได้อีกหากมีการยื่นคำขอให้หย่าร้างหรือแยกกันอยู่ ซึ่งผู้พิพากษาอาจแก้ไขคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการเหล่านี้ได้ตลอดเวลา³⁸

3.2.7 ประเทศญี่ปุ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองคู่สมรสและผู้เสียหายของความรุนแรง ค.ศ. 2001 (Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims 2001) ของประเทศญี่ปุ่นได้นิยาม “ความรุนแรงต่อคู่สมรส” ว่าหมายถึง การกระทำความรุนแรงทางกาย การคุกคามชีวิตซึ่งละเมิดต่อกฎหมายที่กระทำโดยคู่สมรสฝ่ายหนึ่ง รวมถึงการกระทำความรุนแรงที่ก่อให้เกิดอันตรายทางจิตใจคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้หย่าร้าง หรือเพิกถอนการสมรสแล้ว แต่ยัง

³⁷ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (เชิงอรรถ 20) XII.

³⁸ เฟ้งอ้าง 17.

ถูกกระทำความรุนแรงจากอดีตคู่สมรส³⁹ นอกจากนี้ “ผู้เสียหาย” ในกฎหมายฉบับนี้ หมายถึง บุคคลที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงจากคู่สมรส ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ให้คำนิยาม “คู่สมรส” ว่าครอบคลุมไปถึงบุคคลที่มีสถานภาพสมรสทางพฤตินัยที่รัฐรับรองให้แม้มันไม่ได้จดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมาย⁴⁰ นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังบัญญัติเพิ่มเติมว่า “บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า บุคคลที่เป็นสามีภริยาโดยพฤตินัยที่รัฐรับรอง แม้มันไม่มีการจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายด้วย⁴¹

4. เปรียบเทียบพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 กับมาตรฐานสากลและกฎหมายในต่างประเทศ

ภายหลังจากการสำรวจความสอดคล้องกันระหว่างเนื้อหาในบทบัญญัติกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 กับมาตรฐานสากลและกฎหมายในต่างประเทศพบว่าสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

4.1 คำนิยามและคำจำกัดความ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3 ให้คำนิยามเรื่องลักษณะกระทำความรุนแรงในครอบครัวแต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท และ “บุคคลในครอบครัว” หมายถึง บุคคลที่เป็นคู่สมรส คู่สมรสเดิม และสมาชิกในครอบครัว⁴² ในขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ได้มีการขยายคำจำกัดความเพิ่มเติม โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 3 และให้คำนิยามเกี่ยวกับ “ความรุนแรงในครอบครัว” ใหม่ไว้ในมาตรา 4 โดยขยายความให้ครอบคลุม “เสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคลในครอบครัว” และ “บุคคลในครอบครัว” ให้หมายความรวมถึง “ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กิน หรือเคยอยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส บุตรบุญธรรม รวมทั้งบุคคลใด ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน”⁴³

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ผลการสำรวจข้อเสนอแนะที่มาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบว่า ความรุนแรงในครอบครัวภายใต้บริบทของสังคมไทยมี 4 ประเภท คือ ทางร่างกาย ทางจิตใจ การคุกคามทางเพศและการเพิกเฉย ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 จึงได้เสนอให้มีการขยายขอบเขตคำนิยาม “ความรุนแรงในครอบครัว” ให้รวมไปถึง

³⁹ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการศึกษาดัชนีสมบรูณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (เชิงอรรถ 26) 1.

⁴⁰ เฟิงอ้าง 46.

⁴¹ เฟิงอ้าง 2.

⁴² พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3.

⁴³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 4.



การกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ สุขภาพ เสรีภาพ หรือชื่อเสียงของบุคคล และคำนิยามของ “บุคคลในครอบครัว” ให้ครอบคลุมไปถึงผู้ที่เคยอยู่กินฉันสามีภริยา โดยไม่ได้จดทะเบียนสมรส แม้จะไม่ได้อยู่ร่วมหลังคาเดียวกัน แต่มีพันธกรณีหรือหุ้นส่วนทางแพ่ง และ/หรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือมีอิทธิพลในการเลี้ยงดูส่งเสียบุตรหรือสมาชิกในครอบครัวด้วย⁴⁴

ทั้งนี้ การปรับปรุงคำนิยามตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มีความสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศหลายฉบับ เช่น ประเทศแคนาดา ที่ให้คำนิยามความรุนแรงภายในครอบครัวในลักษณะ “การกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำที่กระทำต่อบุคคลในครอบครัว” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว ค.ศ. 2007 (Protection Against Family Violence Act 2007) เช่นเดียวกันกับประเทศนิวซีแลนด์ที่เน้นประเด็นความรุนแรงที่เป็นการคุกคามในลักษณะของ “การล่วงละเมิดโดยการข่มขู่ การรบกวน การคุกคาม และการล่วงละเมิดทางจิตเด็กหากผู้เป็นสาเหตุหรือยอมให้เด็กเห็นหรือได้ยินเหตุการณ์ที่ตนล่วงละเมิดทางร่างกาย ทางเพศ หรือทางจิตของผู้อื่น” เป็นสำคัญ

นอกจากนี้ การจัดกลุ่มของบุคคลในครอบครัวตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ยังมีความสอดคล้องกับแนวทางในประเทศฝรั่งเศสอีกด้วย กล่าวคือ คำนิยามของบุคคลในครอบครัวครอบคลุมไปถึงคู่สมรสที่จดทะเบียนตามกฎหมาย คู่สมรสที่จดทะเบียนหุ้นส่วนทางแพ่ง และคู่ชีวิตอยู่ร่วมกันโดยไม่มีการจดทะเบียนรองรับสถานะตามกฎหมาย อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า การปรับปรุงคำนิยามในพระราชบัญญัตินี้ยังเป็นไปตามข้อ 12 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ที่ระบุไว้ว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมาย บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นส่วนตัวตามอำเภอใจ ครอบครัว ที่อยู่อาศัย หรือการ สื่อสาร หรือจะถูกกลบหลู่เกียรติยศและชื่อเสียงไม่ได้⁴⁵

4.2 มาตรการในการคุ้มครองและเยียวยา

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 13 กำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวในเขตพื้นที่จังหวัด รวมถึงมอบหมายให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเป็นศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่และอำนาจในการออกมาตรการและนโยบายเพื่อพัฒนาและคุ้มครองสวัสดิภาพของครอบครัว และเป็นหน่วยงานสนับสนุนการบรรเทาภัยภัยความรุนแรงและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว รวมถึงเป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการสร้างความตระหนักรู้และความเข้าใจปัญหาของการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ให้แก่ภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่และบุคลากรเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพ

⁴⁴ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการดำเนินงานฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนากฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง (เชิงอรรถ 13) 38.

⁴⁵ UDHR.

ให้แก่ประชาชน⁴⁶ นอกจากนี้ มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กล่าวครอบคลุมถึงคู่สมรสที่ประสงค์จดทะเบียนหย่า โดยให้คู่สมรสคำนึงถึงสวัสดิภาพการคุ้มครองดูแลและอนาคตของบุตรเป็นสำคัญ⁴⁷ ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 22 และมาตรา 29 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพเพื่อประกันให้บุคคลในครอบครัวได้รับความปลอดภัย ป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ และมีความสัมพันธ์ที่ดี โดยการส่งเสริมหรือการสนับสนุนให้มีการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมเมื่อเกิดความรุนแรงในครอบครัว และการห้ามผู้กระทำความผิด คุกคาม ติดตาม ก่อความรำคาญทั้งโดยตรงและโดยอ้อม หรือเข้าใกล้หรืออาศัยร่วมกับผู้ถูกระทำ รวมถึงการออกคำสั่งให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวเข้ารับการบำบัดหรือฟื้นฟูตลอดจนคำปรึกษาแนะนำทางจิตวิทยาจากสถานพยาบาลหรือสถานที่ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอีกด้วย

ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยงานกำกับดูแลขั้นตอนในการรวบรวมข้อมูล การติดตาม และเฝ้าระวังความรุนแรงต่อเด็กและสตรีอย่างเป็นระบบ ดังนี้ **ระบบการป้องกันและการเฝ้าระวังความรุนแรง** ให้กระทรวงศึกษาธิการ สำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สำนักงานสถิติแห่งชาติและมูลนิธิต่าง ๆ เป็นผู้ดูแล **ระบบงานยุติธรรม** ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล **ระบบความช่วยเหลือดูแลและการฟื้นฟูเยียวยา** ดำเนินงานโดยกระทรวงสาธารณสุขและกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นผู้ดูแล **ระบบการติดตามและประเมินผล** มุ่งเน้นการดำเนินงานเพื่อกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นต่อเด็กและสตรีของประเทศไทย โดยสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดูแล⁴⁸ ซึ่งการมีระบบการป้องกันและการเฝ้าระวังว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัว อันนับว่าเป็นพัฒนาการในการดำเนินงานสำคัญของประเทศไทย

สำหรับสหราชอาณาจักร มีการดำเนินงานเพื่อประเมินและแลกเปลี่ยนการบริการจัดการความเสี่ยงระหว่างองค์กรต่าง ๆ อีกทั้ง มีมาตรการป้องกันการกระทำผิดซ้ำโดยการติดต่อผู้ถูกระทำและคู่อริเพื่อประชาสัมพันธ์เข้าร่วมโปรแกรมฟื้นฟูพฤติกรรมด้วยความสมัครใจ รัฐได้เพิ่มมาตรการในเชิงรุกโดยเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทำหน้าที่สอดส่องดูแลและประสานงานเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายและผู้กระทำผิดไปหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁴⁹

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การใช้มาตรการเสริมในการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอมดังเช่นประเทศแคนาดาจะมีการส่งเสริมมาตรการและกระบวนการเจรจาเพื่อบรรเทาปัญหาความรุนแรงในครอบครัวอีกด้วย ในขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์มีมาตรการสนับสนุนให้ดำเนินการไกล่เกลี่ย หรือการประนีประนอมข้อพิพาทโดยมีโปรแกรมพิเศษที่แตกต่างกัน ซึ่งมาตรการดังกล่าวจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence Act 1995) โดยมีโปรแกรม

⁴⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 13.

⁴⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 18.

⁴⁸ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการศึกษานโยบายฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (เชิงอรธ 26) 22.

⁴⁹ เฟ้งอ้าง 89.

ที่น่าสนใจ เช่น โปรแกรมสำหรับบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองที่เป็นผู้ใหญ่ (Programmes for Adult Protected Persons under the Domestic Violence Act 1995) หรือโปรแกรมการเข้าแทรกแซงเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการถูกกระทำความรุนแรงของเวลลิงตันในประเทศนิวซีแลนด์ (The Wellington Violence Intervention Programme (VIPs)) ที่มุ่งเน้นความปลอดภัยอย่างยั่งยืนสำหรับผู้หญิงและเด็ก หรือโปรแกรมกลุ่มสำหรับเด็กที่มีประสบการณ์ความรุนแรงในครอบครัว (Group Programmes: GROUP WORK FOR CHILDREN EXPERIENCING FAMILY VIOLENCE) ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมโปรแกรมต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ⁵⁰ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้โปรแกรมยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในคดีอาญาตามมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) ที่ 2002/12 (Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters Res. 2002/12) ข้อ 7. โดยเสนอให้รัฐภาคี “ใช้กระบวนการเชิงสมานฉันท์ในกรณีที่มีหลักฐานเพียงพอที่จะกล่าวหาผู้กระทำความผิด และเมื่อผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดให้ความยินยอมโดยอิสระและสมัครใจ ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดสามารถเพิกถอนความยินยอมดังกล่าวได้ ทุกขั้นตอนในระหว่างกระบวนการ ข้อตกลงควรจัดทำด้วยความสมัครใจและควรกำหนดภาระผูกพันที่สมเหตุสมผลและได้สัดส่วนต่อความผิดนั้น” นอกจากนี้ ข้อ 15. แห่งหลักการพื้นฐานฯ ระบุไว้ว่า “ควรมีการกำกับดูแลผลลัพธ์ที่ตกลงกันภายใต้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยหน่วยงานตุลาการ หรือผนวกผลลัพธ์ที่ตกลงไว้ในคำสั่งจากตุลาการหรือในการพิจารณาคดีตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการจัดทำผลลัพธ์เชิงสมานฉันท์ ผลลัพธ์ดังกล่าวควรมีสถานะเช่นเดียวกับคำสั่งจากตุลาการหรือคำพิพากษาอื่น ๆ และควรตัดโอกาสในการฟ้องคดีหากคดีมีข้อเท็จจริงเดียวกัน”⁵¹

สำหรับมาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 กำหนดแนวทางไว้ในมาตรา 27 โดยมุ่งเน้นการคุ้มครองเด็กและเยาวชนผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในฐานะผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวหรือเป็นผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในกรณีนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ⁵² นอกจากนี้ มาตรา 30 ของพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่มีการร้องขอต่อศาลให้ออกคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวนั้น ให้หัวหน้าศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ในการมาให้ความเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพต่อศาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการออกคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพ ยิ่งไปกว่านั้น

⁵⁰ เฟิงอ้าง 84-88.

⁵¹ ECOSOC ‘Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters 2002’ (2002) Res 2002/12 <<https://www.un.org/en/ecosoc/docs/2002/resolution%202002-12.pdf>> สืบค้นเมื่อ 17 พฤษภาคม 2567.

⁵² พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 27 ‘ในกรณีที่เด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีเป็นผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว หรือเป็นผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ให้ดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ’.

คำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยทางการปฏิบัติต่อพยานที่เป็นเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2559 ได้ระบุถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา เจ้าพนักงาน และบุคลากรในศาลยุติธรรมที่เหมาะสมต่อพยาน โดยให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ฟังต่อนักอยู่เสมอว่าพยานมีความอ่อนแอและต้องการความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับอายุ วุฒิภาวะ เพศ และปัจจัยอื่นที่มีลักษณะเฉพาะของเด็กนั้น ๆ เป็นพิเศษ เพื่อป้องกันความรุนแรงหรืออันตรายที่อาจเกิดจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นศาล โดยเฉพาะพยานซึ่งเป็นผู้หญิงและเป็นผู้เสียหายในคดีทางเพศ⁵³ ทั้งนี้ หลักการดังที่กล่าวมาข้างต้นในกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกับ ข้อ 11 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ที่บัญญัติให้ศาลฟังต่อนักและรับฟังความกังวลในสถานะของการเป็นพยานเด็กและให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ความอนุเคราะห์พยานตามสมควร⁵⁴

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 31 ให้อำนาจศาลพิจารณาหากพบว่า มีเหตุจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครองหรือช่วยเหลือบุคคลในครอบครัวหรือผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง ศาลอาจมีคำสั่งให้ศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว ดำเนินการช่วยเหลือและคุ้มครอง และมาตรา 33 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพตามมาตรา 29 ศาลอาจมีคำสั่งให้ศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว พนักงานเจ้าหน้าที่ ติดตามกำกับให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวปฏิบัติตามคำสั่งและรายงานให้ศาลทราบตามระยะเวลาที่เห็นสมควร และจะสั่งให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว บุคคลในครอบครัว หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องมาศาลเพื่อสอบถามความเป็นไปหรือการปฏิบัติตามคำสั่งศาลก็ได้”

ทั้งนี้ การสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ถูกระทำตามกฎหมายไทยนั้น มุ่งเน้นไปที่ความปลอดภัยโดยการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแนวทางในสหราชอาณาจักร ซึ่งกฎหมายของสหราชอาณาจักรได้เพิ่มเติมมาตรการการคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัวด้วยการให้อำนาจศาลในการสั่งคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ที่มีแนวโน้มที่จะตกเป็นเหยื่อผู้เสียหายด้วย ในขณะที่กฎหมายของประเทศออสเตรเลียให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการเข้าจับกุมผู้ที่มีแนวโน้มก่อเหตุความรุนแรงโดยไม่จำเป็นต้องมีหมายจับ ทั้งนี้เพื่อยับยั้งพฤติกรรมความรุนแรงในครอบครัวที่อาจเกิดขึ้น⁵⁵ ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องกันก่อนการเกิดเหตุ (Prevention) ที่น่าสนใจรูปแบบหนึ่ง

4.3 มาตรการในการดำเนินคดี

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่าผู้ใดพบเห็นหรือทราบว่ามีการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ให้แจ้งข้อมูลหรือข่าวสาร

⁵³ สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม, คู่มือกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในคดีอาญา 2560 45.

⁵⁴ เฟิงอ้าง 45.

⁵⁵ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานการศึกษานโยบาย (Final Report) โครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 (เชิงอรรถ 26) 23.

ในกรณีดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ศูนย์ช่วยเหลือสังคม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อให้การคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ถูกระทำความรุนแรง และการแจ้งดังกล่าวต้องกระทำโดยสุจริต และต้องได้รับความคุ้มครอง ตลอดจนไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง และมาตรา 24 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัวมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวตามที่ได้รับแจ้งโดยไม่ชักช้า เมื่อพบว่าการกระทำผิดและมีการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43, 44 และ 45 แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การกำหนดโทษและค่าปรับไม่เพียงแต่จะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากแต่ยังทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานมีแรงบังคับทางกฎหมายอีกด้วย โดยเฉพาะการกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ซึ่งมาตรการลงโทษดังเช่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมายไทยนี้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับหลายประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา (Code Pénal) ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเดนมาร์ก⁵⁶ ซึ่งเป็นไปในการทำงานเดียวกันกับพระราชบัญญัติต่อต้านการใช้ความรุนแรงต่อสตรีและเด็ก ค.ศ. 2004 (the Philippine Anti-Violence against Women and their Children Act (2004) ของประเทศฟิลิปปินส์ที่บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดกระทำการละเมิดคำสั่งคุ้มครองให้ถือเป็นความผิดทางอาญา ต้องระวางโทษปรับและ/หรือจำคุกเป็นเวลา 6 เดือน⁵⁷

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่า มาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 เพื่อคุ้มครองผู้ถูกระทำความรุนแรงในครอบครัว มีความสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานสหประชาชาติ

5. ผลการเก็บข้อมูลภาคสนาม (Field study)

จากการเก็บข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชากรศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความรุนแรงในครอบครัว และผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการจัดเวทีวิพากษ์ร่างกฎหมายการสำรวจความคิดเห็นจำแนกออกเป็น 9 ประเด็นหลัก⁵⁸ โดยแต่ละประเด็นมีการสอบถามว่าผู้เข้าร่วมเห็นด้วยกับหลักการที่เสนอหรือไม่ โดยผู้เข้าร่วมสามารถให้เหตุผลประกอบเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁵⁶ สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม (เชิงอรรถ 53) 45.

⁵⁷ Division for the Advancement of Women United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Handbook for Legislation on Violence Against Women 2010 50.

⁵⁸ ผลการเก็บข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานด้านความรุนแรงในครอบครัว และผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และการจัดเวทีวิพากษ์ร่างกฎหมาย เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด ในบทความนี้จึงขอแสดงผลการเก็บข้อมูลทางสถิติจากการประชุมกลุ่มย่อย 4 ภาค ซึ่งมาจากกลุ่มประชากรที่เก็บข้อมูลจำนวนมากที่สุด.

ประเด็นที่ 1 : กรอบความคิด หลักการ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 87 คน (98.9%) ไม่เห็นด้วย 1 คน (1.1%)⁵⁹ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกรอบความคิดและหลักการที่เสนอ โดยเห็นว่า กฎหมายควรมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมในปัจจุบัน

ประเด็นที่ 2 : แก้ไขเพิ่มเติมค่านิยมบางส่วน

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 85 คน (96.6%) ไม่เห็นด้วย 3 คน (3.4%) การปรับปรุงค่านิยมของกฎหมายเป็นเรื่องที่ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มองว่าจำเป็น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันความเข้าใจผิดในทางปฏิบัติ

ประเด็นที่ 3 : คงไว้ซึ่งหลักการและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อย

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า พบว่า มีผู้เห็นด้วย 87 คน (98.9%) ไม่เห็นด้วย 1 คน (1.1%) การรักษาหลักการเดิมของการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เป็นสิ่งที่ได้รับการสนับสนุนอย่างมาก แต่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงถ้อยคำให้เหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า มีเพียงประชากรศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการเดิมของการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ในขณะที่ภาคอื่น ๆ เห็นด้วยกับหลักการในข้อนี้ทุกคน

ประเด็นที่ 4 : ยกเลิกศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว (หมวด 3) เดิม และเปลี่ยนโครงสร้างใหม่

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 85 คน (96.6%) ไม่เห็นด้วย 3 คน (3.4%) ผู้เข้าร่วมเห็นด้วยกับการปรับปรุงโครงสร้างของศูนย์ส่งเสริมฯ ใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจในการพัฒนาและคุ้มครองครอบครัวได้ดียิ่งขึ้น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ประชากรศึกษาในภาคใต้และภาคกลาง เห็นด้วยกับการปรับปรุงโครงสร้างของศูนย์ส่งเสริมฯ ใหม่ทุกคน ในขณะที่ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีบางส่วนของประชากรศึกษาที่ไม่เห็นด้วย

ประเด็นที่ 5 : กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัวใหม่ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณ

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 85 คน (96.6%) ไม่เห็นด้วย 3 คน (3.4%) ความจำเป็นในการปรับบทบาทและหน้าที่ของศูนย์ฯ ให้ชัดเจนขึ้น เป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับว่าต้องดำเนินการเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในข้อนี้ประชากรศึกษาในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ฯ ใหม่ทุกคน ในขณะที่ ภาคใต้และภาคกลาง เห็นด้วยทุกคน

⁵⁹ ทั้งนี้ จากการสอบถามไปที่ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 1 รายนั้น พบว่าเกิดข้อผิดพลาดในการกรอกแบบฟอร์ม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประสงค์จะแสดงความคิดเห็นว่าเห็นด้วย แต่เกิดผิดพลาด.

ประเด็นที่ 6 : ยกเลิกศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน (หมวด 4) และเปลี่ยนชื่อหมวดนี้เป็น การจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ส่งเสริมฯ ในชุมชน

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 83 คน (94.3%) ไม่เห็นด้วย 5 คน (5.7%) กับ การยกเลิกศูนย์พัฒนาครอบครัวและเปลี่ยนชื่อใหม่ รวมถึงการขยายเครือข่ายในชุมชน เพราะส่วนใหญ่ เห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้การเข้าถึงและสนับสนุนครอบครัวทำได้อย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ผู้เข้าร่วม ส่วนใหญ่จึงเห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงนี้

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ประชากรศึกษาในภาคกลาง เห็นด้วยการยกเลิกศูนย์พัฒนาครอบครัว และเปลี่ยนชื่อใหม่ รวมถึงการขยายเครือข่ายในชุมชนทุกคน ในขณะที่ภาคอื่น ๆ มีผู้ไม่เห็นด้วย และ ภาคเหนือกับภาคใต้ มีผู้ไม่เห็นด้วยในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ประเด็นที่ 7 : เปลี่ยนชื่อหมวด 5 การส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว เป็น การส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 86 คน (97.7%) ไม่เห็นด้วย 2 คน (2.3%) การเปลี่ยน ชื่อหมวดเป็นสิ่งที่ผู้เข้าร่วมเห็นว่าควรทำ เพื่อสะท้อนบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานได้อย่างถูกต้อง และครบถ้วน ทั้งนี้ เมื่อนำผลการวิเคราะห์คำตอบที่ได้จากการสำรวจข้อมูลในข้อนี้ มีข้อสังเกตว่า มีเพียงประชากรศึกษาในภาคเหนือที่ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนชื่อเรียกหมวด 5 เป็น “การส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว” ในขณะที่ภาคอื่น ๆ เห็นด้วยกับหลักการในข้อนี้ทุกคน

ประเด็นที่ 8 : ยกเลิกหมวด 6 การคุ้มครองสวัสดิภาพ ทั้งหมด

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 84 คน (95.5%) ไม่เห็นด้วย 4 คน (4.5%) หมวด 6 ที่มีการเสนอให้ยกเลิกนั้น ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นด้วยเนื่องจากมีการประเมินว่าหมวดนี้อาจไม่สอดคล้อง กับสภาพปัญหาของครอบครัวในปัจจุบันและการบริหารทรัพยากรภาครัฐในการดำเนินงาน

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ในข้อนี้ประชากรศึกษาในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บางส่วนไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกหมวด 6 ทั้งหมด ในขณะที่ภาคใต้และภาคกลาง เห็นด้วยทุกคน

ประเด็นที่ 9 : ยกเลิกหมวด 7 บทกำหนดโทษ ทั้งหมด

จากผลการเก็บข้อมูลพบว่า มีผู้เห็นด้วย 84 คน (95.5%) ไม่เห็นด้วย 4 คน (4.5%) ผู้เข้าร่วม เห็นว่าการยกเลิกหมวด 7 เป็นสิ่งที่ควรทำ เพราะมีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เหมาะสมกับบริบททางสังคม ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้โทษทางอาญาที่ไม่จำเป็น

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ประชากรศึกษาในภาคใต้เห็นด้วยการยกเลิกหมวด 7 ทั้งหมดทุกคน ในขณะที่ภาคอื่น ๆ มีผู้ไม่เห็นด้วย และภาคเหนือมีผู้ไม่เห็นด้วยมากที่สุด

ผลสรุปในภาพรวม

จากการวิเคราะห์ข้อมูลความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ พบว่า ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มีความเห็น ที่สอดคล้องกันในเรื่องการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และการกำหนดบทบาทหน้าที่ใหม่ของศูนย์ฯ การยกเลิกหมวดหมู่ที่ไม่เหมาะสมหรือไม่จำเป็น เป็นสิ่งที่ ได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการจัดอบรมให้ความรู้และสร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวแก่ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองครอบครัวได้อย่างแท้จริง

6. กรอบความคิดและแนวทางในการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ...

ภายหลังจากการค้นคว้าทางเอกสาร (Document Research) ที่เกี่ยวข้องทั้งจากกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศและเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อสำรวจกรอบความคิดเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวและแนวทางในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวในฐานะของ “กฎหมายเชิงนโยบาย” ซึ่งจะเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการ “เพิ่มประสิทธิภาพ” ให้กับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวในลักษณะของ “มาตรการคู่ขนาน” โดยได้นำข้อสังเกตและข้อห่วงใยที่ได้จากการสัมภาษณ์ประชากรศึกษาในกลุ่มนี้มาประกอบการพิจารณาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... และนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปดำเนินการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... ก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิในเวทีวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นลำดับสุดท้ายเพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ โดยสามารถสรุปประเด็นที่นำเสนอภายใต้ร่างกฎหมายฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว โดยเฉพาะบุคคลในครอบครัวที่ต้องประสบกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว โดยประกอบไปด้วยเนื้อหาทั้งหมด 5 หมวด รวมทั้งสิ้น 17 มาตรา ประกอบด้วย

หมวด 1 ว่าด้วยบททั่วไป ซึ่งแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก กล่าวถึง รายละเอียดทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 1-3)

ส่วนที่สอง กล่าวถึง คำนิยามที่สำคัญ (มาตรา 4) และผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 5) ประเด็นสำคัญที่เสนอแก้ไขปรับปรุงในหมวด 1 แบ่งได้เป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ

1) แนวทางในการบังคับใช้ร่างกฎหมายนี้ในฐานะมาตรการคู่ขนานกับ (ร่าง) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ...

เดิมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ซึ่งถูกชะลอการบังคับใช้ไปนั้น ตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มีการกำหนดฐานความผิดอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการลดการกระทำความรุนแรงในครอบครัวที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำ อีกทั้งหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาความรุนแรงในครอบครัวในปัจจุบันอีกด้วย นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติในการบูรณาการความร่วมมือกันทุกภาคส่วนในการแก้ปัญหา เกิดความซ้ำซ้อนกับการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา สมควรยกเลิกความผิดอาญาฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีแก่

บุคคลในครอบครัว และกำหนดมาตรการในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุป คือ มีการรวบรวมวัตถุประสงค์และภารกิจทั้งในด้านการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ในลักษณะมาตรการเชิงคุ้มครอง แก้ไข และเยียวยา (Protective Measures) กับมาตรการในการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว ในลักษณะมาตรการเชิงป้องกัน (Preventive Measures) มาไว้ด้วยกันในกฎหมายฉบับเดียว ดังนั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมาย โดยมีได้มุ่งที่จะรวมมาตรการในการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองไว้ด้วยกัน แต่ให้กฎหมายทั้งสองฉบับถูกใช้บังคับควบคู่กันไปในลักษณะคู่ขนาน ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน และแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2) คำนิยามที่สำคัญ

เนื่องจากการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น อาจนำไปสู่การใช้และการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดคำนิยามเพื่ออธิบายความหมายหรือขอบเขตของถ้อยคำเพื่อให้เกิดความแน่นอนและชัดเจนแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ (ร่าง) พ.ร.บ. คุ้มครองฯ แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว ประกอบกับเป้าหมายในการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาชน และอาสาสมัครในชุมชนท้องถิ่นซึ่งช่วยให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานเชิงรุกเพื่อป้องกันก่อนเกิดเหตุความรุนแรง จึงเสนอให้มีการบัญญัติคำนิยามขึ้นใหม่ 4 คำ ดังนี้

“ผู้บริหารท้องถิ่น”

เสนอให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ให้หมายถึง “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง” ซึ่งมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสร้างมาตรการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวในเชิงป้องกันภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... ซึ่งมุ่งที่จะขยายเครือข่ายในการดำเนินงานไปทั่วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่น ๆ ในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้เกิดการทำงานในเชิงบูรณาการที่เข้าใจสภาพปัญหา สภาพสังคม ความเชื่อ และวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้ง อันจะนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและความสัมพันธ์อันดีของคนในครอบครัว ซึ่งเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนและมีความแตกต่างหลากหลายไปตามแต่ละพื้นที่

อนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่พัฒนาตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินในหลาย ๆ ด้าน รวมถึงการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวด้วย ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากความแตกต่างหลากหลายของสภาพปัญหาชาติพันธุ์ สภาพสังคม ความเชื่อ วัฒนธรรม และความเป็นอยู่ที่แตกต่างกัน การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว จึงไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการและการแก้ปัญหาในแต่ละพื้นที่ได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงโดยเปลี่ยนจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น โดยมีเป้าหมายที่จะให้แต่ละชุมชนมีอำนาจตัดสินใจและกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เป้าหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และอาสาสมัครในชุมชนของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในการสร้างความสัมพันธ์อันดีในครอบครัว และการป้องกันก่อนเกิดเหตุความรุนแรงในครอบครัวในแต่ละพื้นที่ด้วย

ดังนั้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทเชิงรุกมากยิ่งขึ้นในการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว

“ศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว”

เนื่องจากภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ มีการควรวรรวมโครงสร้างและภารกิจของศูนย์เดิมที่มีอยู่ 2 ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว และศูนย์พัฒนาครอบครัวในชุมชน ให้เหลือเพียงศูนย์เดียว เพื่อให้การดำเนินงานของศูนย์เป็นไปอย่างคล่องตัวขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นเอกภาพ ลดการใช้ทรัพยากรที่เกินความจำเป็นและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับใหม่ จึงเห็นควรเพิ่มนิยามคำว่า “ศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว” ให้หมายถึง “ศูนย์ฝึกอบรมและเครือข่ายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวตามพระราชบัญญัตินี้”

ทั้งนี้ มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับชื่อของ “ศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว” เนื่องจากมีความแตกต่างจากชื่อร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า วัตถุประสงค์ของศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวนั้น มุ่งเน้นไปที่การดำเนินงานในระดับปัจเจกที่มีความแตกต่างหลากหลาย กล่าวคือ กำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งให้กับแต่ละครอบครัวในเชิงจุลภาค มิได้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาเชิงสถาบันในภาพรวมหรือในเชิงมหภาคแต่อย่างใด ดังนั้น จึงเลือกใช้ชื่อ “ศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว” ซึ่งสะท้อนเป้าหมายในการดำเนินการเชิงป้องกันตามร่างกฎหมายฉบับนี้

“เครือข่าย”

ในส่วนของคำนิยามใหม่ ให้เพิ่มคำว่า “เครือข่าย” ซึ่งหมายความว่า “หน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวตามพระราชบัญญัตินี้” ทั้งนี้ เนื่องจากภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและ

คุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ มุ่งเน้นการขับเคลื่อนภารกิจของศูนย์ฯ ผ่านการทำงานในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งประสานความร่วมมือจากหลายภาคส่วน

นอกจากนี้ การทำงานในรูปแบบเครือข่ายนั้น ต้องการสร้างหลักเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นตามความแตกต่างหลากหลายในเชิงพื้นที่และเปิดโอกาสในการร่วมทำงานขับเคลื่อนการส่งเสริมพัฒนา และคุ้มครองครอบครัวในวงกว้าง จึงมีได้จำกัดว่าเครือข่ายในที่นี้จะต้องอยู่ในรูปแบบของ “องค์กรเครือข่าย” ซึ่งจะถูกจำกัดเฉพาะหน่วยงาน หรือองค์กรภาคประชาสังคมที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคล หรือองค์กรที่เป็นกิจจะลักษณะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... กลุ่มคณะบุคคลที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และไม่เป็นทางการ แต่มีเป้าหมายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว เช่น กลุ่มแม่บ้านในแต่ละพื้นที่ กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ กลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่กลุ่มวิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มอาสาสมัคร รวมถึงประชาชนทั่วไปที่สนใจเข้าร่วมทำงานในเครือข่ายก็สามารถเข้าร่วมและเป็นส่วนหนึ่งในการทำงานของเครือข่ายศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างเสริมความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวอย่างยั่งยืนผ่านการสร้างเครือข่ายและขับเคลื่อนการดำเนินงานที่เกิดจากการมีส่วนร่วมจากหลากหลายภาคส่วนเป็นหัวใจสำคัญ

“การฝึกอบรม”

ในส่วนของคำนิยามใหม่ ให้เพิ่มคำว่า “การฝึกอบรม” โดยให้หมายถึง “การฝึกฝนทักษะการอบรมให้ความรู้ การดำเนินกิจกรรมใด ๆ เกี่ยวกับการป้องกัน แก้ไข บำบัด พื้นฟู เยียวยาพฤติกรรม และทัศนคติของสมาชิกในครอบครัว เพื่อส่งเสริม พัฒนา คุ้มครองบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรง และเสริมสร้างความเป็นครอบครัวเข้มแข็งในชุมชน”

ทั้งนี้ การฝึกอบรมมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมพัฒนาครอบครัว สร้างทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในครอบครัว สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลในครอบครัว และการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชน โดยมีข้อเสนอแนะว่า การจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อการฝึกอบรมนั้นควรเน้นไปที่กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเชิงประสบการณ์ผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาพยนตร์ คลิปสั้น ละคร หนังสือ ประสบการณ์จริงและจากมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย โดยมีได้มุ่งเน้นไปที่การบรรยายเชิงวิชาการเพียงอย่างเดียว แต่ควรจัดกิจกรรมในลักษณะที่เน้นการมีส่วนร่วมและการฝึกปฏิบัติจริงเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ เห็นความสำคัญ สร้างทัศนคติที่ดี และมีทักษะที่นำไปใช้ประโยชน์ได้จริง โดยการจัดการฝึกอบรมให้เป็นไปในเชิงบูรณาการความร่วมมือระหว่างศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวร่วมกับเครือข่ายความร่วมมือภาคส่วนต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่ด้วย

หมวด 2 ว่าด้วยคณะกรรมการ แยกรายละเอียดในหมวดนี้ออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ

ส่วนแรก กล่าวถึง ที่มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว (มาตรา 6-7)

ส่วนที่สอง กล่าวถึง วาระและรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (มาตรา 8-12)

โดยรวมร่างที่นำเสนอ ยังคงไว้ซึ่งหลักการและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวโดยมีการแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ...

หมวด 3 ว่าด้วยศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว

แยกออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ

ส่วนแรก กล่าวถึง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว (มาตรา 13)

ส่วนที่สอง กล่าวถึง รายละเอียดในการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว (มาตรา 14)

ในหมวดนี้เสนอให้ยกเลิกศูนย์ส่งเสริมและคุ้มครองครอบครัว (หมวด 3) และเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ ภายใต้ชื่อว่า ศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว สืบเนื่องจากผลของการแยกกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัวและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวออกจากกัน จึงเห็นควรให้ตั้งศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวให้เป็นแบบ “รวมศูนย์” เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งไปในทิศทางของการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวในลักษณะของการทำงานเชิงรุกหรือการป้องกันก่อนเกิดเหตุ (Prevention) เป็นสำคัญ นอกจากนี้การควรวรรวให้เหลือเพียง “ศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัว” เพียงแห่งเดียว จะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ รวมถึงปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ได้อย่างยืดหยุ่น และเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละชุมชนหรือท้องถิ่น รวมถึงเกิดความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเครือข่ายในชุมชนท้องถิ่น เพื่อความลดความขัดแย้งในพื้นที่ทำงานอันนำไปสู่การบูรณาการความช่วยเหลือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนในท้องที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

หมวด 4 ว่าด้วยการจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัวในชุมชน

แยกเนื้อหาในหมวดนี้ออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก กล่าวถึง คุณสมบัติของเครือข่ายศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัวในชุมชน (มาตรา 15)

ส่วนที่สอง กล่าวถึง การยื่นขอรับการช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐบาลของเครือข่าย (มาตรา 16)

หมวดนี้ถือเป็นกลไกสำคัญที่จะใช้ระบบ “เครือข่ายชุมชน” ในการสร้างเครื่องมือที่จะเพิ่มประสิทธิภาพของศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมุ่งเน้นการใช้มาตรการป้องกันในเชิงรุกด้วยการร่วมมือของชุมชนและองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) การจัดตั้งเครือข่ายศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัวในชุมชน

เมื่อเครือข่ายที่มาจากภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคม ซึ่งก่อตั้งหรือมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวได้รับการจดทะเบียน⁶⁰ จัดตั้งถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดไว้ในระเบียบแล้ว ให้ถือว่าเครือข่ายดังกล่าวเป็นศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวในท้องถิ่นที่เครือข่ายนั้นตั้งอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนงานด้านการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว อันเป็นปัจจัยสำคัญในการลดปัญหาความรุนแรงในครอบครัวที่ต้นเหตุ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากในแต่ละพื้นที่มีเครือข่ายศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวในชุมชนที่เข้มแข็ง มีจำนวนเพียงพอครอบคลุมแต่ละพื้นที่อย่างเหมาะสมและเข้าใจบริบทในทางสังคม ความเชื่อ ค่านิยมและวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่อย่างลึกซึ้ง ย่อมนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2) การขอรับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ

การดำเนินงานตามภารกิจของเครือข่ายศูนย์ส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว ให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ย่อมต้องประกอบไปด้วยหลายปัจจัยทั้งในด้านทรัพยากร ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการและด้านการพัฒนาบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า งบประมาณและจำนวนบุคลากรเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว อีกทั้งในด้านของบุคลากรนั้น จำเป็นต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างเหมาะสมเนื่องจากความสัมพันธ์ในครอบครัวเป็นประเด็นที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อน ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจ และทักษะในด้านการสื่อสารที่เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์อย่างเหมาะสมเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้สมควรได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ อันเป็นแนวคิดแบบ “น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า” กล่าวคือ หากสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ อย่างเพียงพอและเหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินงานเชิงป้องกันก่อนการเกิดความรุนแรงในครอบครัวอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นการลดภาระหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐไปโดยปริยาย อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหความรุนแรงในครอบครัวที่ต้นเหตุและลดภาระของหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวไปพร้อมกันได้

หมวด 5 ว่าด้วยการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว

ซึ่งกล่าวถึง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว (มาตรา 17)

เดิมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ใช้ชื่อหมวด 5 ว่า “การส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว” แต่ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกับบทบาทหน้าที่การดำเนินงาน ภารกิจ และวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครอง

⁶⁰ ทั้งนี้ เมื่อยื่นคำขอจดทะเบียนแล้ว ผลการยื่นขอจดทะเบียนย่อมเป็นตามดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดไว้ในระเบียบที่จะพิจารณาอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนเป็นศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองครอบครัวในชุมชนหรือไม่.

สถาบันครอบครัว พ.ศ. ... ดังนั้น จึงควรที่จะยกเลิกชื่อหมวดเดิม แล้วแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น “หมวด 5 การส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว” โดยกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เน้นย้ำภารกิจร่วมกันในการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ในเชิงบูรณาการผ่านเครือข่ายในแต่ละพื้นที่ และกำหนดขอบเขตประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในการจัด อบรม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จัดการสัมมนา จัดเวทีเสวนา จัดการประชุมระดมสมองและจัดเวที เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว มีการกำหนด มาตรการดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว ให้กรมกิจการสตรีและสถาบัน ครอบครัวประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อดำเนินการให้นายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วย การจดทะเบียนครอบครัว เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรเครือข่ายซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว มีความรู้และความเข้าใจในการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองอย่าง ถูกต้องเหมาะสม

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวดำเนินการ หรือ ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในการจัดอบรม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จัดการสัมมนา จัดเวทีเสวนา จัดการประชุมระดมสมอง และจัดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยน ความรู้ในเรื่อง ต่อไปนี้

(1) ความรู้เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการสมรส ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา ทรัพย์สิน ระหว่างสามีภริยา การสิ้นสุดแห่งการสมรส บทบาท สิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ ระหว่างบิดามารดา กับบุตร อำนาจปกครองของบิดามารดาต่อบุตร บุตรบุญธรรม ค่าอุปการะเลี้ยงดู ค่าเลี้ยงชีพ การรับมรดก และพินัยกรรม

(2) ความรู้เกี่ยวกับทักษะในการใช้ชีวิตคู่ ความเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์และการควบคุมอารมณ์

(3) ความรู้ในการเตรียมความพร้อมก่อนและหลังการตั้งครรภ์ และทักษะในการเลี้ยงดูบุตร

(4) ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการประกอบอาชีพ การสร้างงาน สร้างรายได้ การออม การจัดการทรัพย์สินและการเข้าถึงแหล่งทุนสำหรับประกอบอาชีพ ในชุมชนของตน

(5) ความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของพลเมือง สิทธิและสวัสดิการ และแนวทางขอรับการช่วยเหลือ จากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชน

(6) ความรู้อื่นใดเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม พัฒนาและคุ้มครองครอบครัว

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มีอำนาจในการดำเนินการใด ๆ เพื่อบูรณาการความร่วมมือ ประสานงานระหว่างศูนย์ส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวตามพระราชบัญญัติฉบับนี้”

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดอบรม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จัดการสัมมนา จัดเวทีเสวนา จัดการประชุมระดมสมองและจัดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในเรื่องที่บัญญัติไว้ข้างต้น เป็นไปเพื่อ ประโยชน์ในการส่งเสริมพัฒนาครอบครัว สร้างทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ในครอบครัว

สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลในครอบครัว และการป้องกันการกระทำความรุนแรงในครอบครัว ตลอดจนให้ความรู้เกี่ยวกับแนวทางการขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชน โดยแนวทางปฏิบัติในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ นั้น ควรเน้นไปที่กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เชิงประสบการณ์ผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาพยนตร์ คลิปสั้นละคร หนังสือ ประสบการณ์จริงและจากมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย โดยมีได้มุ่งเน้นไปที่การบรรยายเชิงวิชาการเพียงอย่างเดียว แต่ควรจัดกิจกรรมในลักษณะที่เน้นการมีส่วนร่วมและการฝึกปฏิบัติจริง เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ เห็นความสำคัญ สร้างทัศนคติที่ดีและมีทักษะที่จำเป็นซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง

เหตุผลประกอบการยกเลิกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 โดยผลของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ...

เนื่องด้วยวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนแปลงไปเกี่ยวกับการใช้บังคับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... ซึ่งมีได้มุ่งที่จะรวมมาตรการในการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองไว้ด้วยกันดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 แต่มีวัตถุประสงค์ให้ใช้บังคับควบคู่กันกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ในลักษณะคู่ขนานเพื่อให้ครอบคลุมมาตรการเชิงป้องกันและมาตรการเชิงคุ้มครอง แก่ไข เยียวยาผ่านการใช้บังคับกฎหมายทั้งสองฉบับไปพร้อมกัน ดังนั้น บทบัญญัติเดิมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 หมวด 6 การคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งเป็นส่วนที่ซ้ำซ้อนกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 จึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกทั้งหมด

นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวด 7 บทลงโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ในเรื่องบทลงโทษในทางอาญา ไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ... เพราะร่างกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นมาตรการเชิงป้องกันผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การจัดอบรม เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร จัดการสัมมนา จัดเวทีเสวนา จัดการประชุมระดมสมอง และจัดเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้มากกว่า จะกำหนดมาตรการเชิงบังคับหรือการกำหนดโทษ (Sanction) นอกจากนี้ ในกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษในร่างกฎหมายฉบับนี้

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลเชิงสถิติตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า เพศหญิงเป็นผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวมากกว่าเพศชาย ซึ่งมักมีสาเหตุมาจาก “ทัศนคติชายเป็นใหญ่” ที่ครอบงำและชี้นำพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไทย ทั้งนี้ ทัศนคติดังกล่าวนำไปสู่การกำหนดบทบาทและ

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างชายและหญิงในฐานะของ “ผู้นำ” และ “ผู้ตาม” ซึ่งทัศนคติเช่นว่านี้นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัวไปโดยปริยาย ดังนั้น มาตรการในการป้องกันความรุนแรงในครอบครัวจึงไม่ควรมุ่งเน้นไปที่การประคับประคองสถาบันครอบครัวให้ดำรงคงอยู่ต่อไปเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวให้มากขึ้น โดยเฉพาะในมิติของการ “ตัดวงจรการผลิตซ้ำ” ความรุนแรงในครอบครัว รวมไปถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจ ปลุกฝังทัศนคติที่ถูกต้องเหมาะสมเกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวอย่างต่อเนื่อง และสื่อสารให้ประชาชนในสังคมเข้าใจตรงกันว่าความรุนแรงในครอบครัว “ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว” แต่เป็น “ปัญหาของสังคม” ที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ซึ่งทุกภาคส่วนต้องร่วมกันดูแล สอดส่อง ป้องกันและยับยั้งการใช้ความรุนแรงในครอบครัว เพื่อนำไปสู่การลดอัตราการใช้ความรุนแรงในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะจากบทความนี้ มุ่งเน้นไปที่มาตรการเพื่อแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมาย มาตรการการบังคับใช้กฎหมาย และโครงสร้างกลไกการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งโดยภาพรวม คือ การสร้างมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันก่อนเกิดการใช้ความรุนแรงในครอบครัว (Prevention) โดยมีเจตนารมณ์สูงสุดเพื่อการบรรเทาปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวผ่านกลไกและเครื่องมือใหม่ ๆ ด้วยการนำ “มาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุความรุนแรง” (Prevention) ในต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน “มาตรการป้องกันภายหลังการเกิดเหตุความรุนแรง” ซึ่งมีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และมุ่งเน้นให้ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวได้มีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำได้ด้วยตนเองเป็นสำคัญ มาตรการและกลไกการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... จะช่วยให้สมาชิกในครอบครัวอันเป็นหน่วยสำคัญในสังคมมีคุณภาพชีวิตที่ดีและปลอดภัย สามารถฟื้นฟูสภาพกายและสภาพจิตใจได้ ซึ่งทำให้ชุมชนและสังคมภาพรวมเป็นสังคมน่าอยู่ ปลอดภัย คนในสังคมมีความรักใคร่สามัคคีกัน รวมทั้งควรส่งเสริมการดำเนินงานในระบบเครือข่ายเพื่อช่วยส่งเสริมการขับเคลื่อนกฎหมายโดยชุมชนที่เป็นสังคมระดับท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริม พัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัวด้วย นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติให้หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่มีการทับซ้อนกันในเรื่องบทบาท อำนาจ หน้าที่และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อสร้างสมดุลของภาระหน้าที่ที่หน่วยงานหรือองค์กรของภาครัฐมีส่วนรับผิดชอบ โดยเสนอให้มีการแยกมาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุความรุนแรงในครอบครัวออกจากมาตรการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวไว้ในกฎหมายต่างฉบับกัน โดยใช้เป็นมาตรการคู่ขนานกัน