



## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาวิกฤติ ซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การพัฒนาประเทศก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติ ความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิตจากเดิมในสังคมไทยจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เกิดวิกฤติการณ์ทางสังคมเป็นที่มาของปัญหาด้านการกระทำผิดในกลุ่มเด็กและเยาวชน ในลักษณะต่าง ๆ เช่น การลักทรัพย์ ปล้นทรัพย์ การทำอนาจารข่มขืน เสพยาเสพติด ฯลฯ ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงและมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นหน่วยงานภาครัฐ มีภารกิจหลักในการดูแลและบำบัด แก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดที่ถูกจับกุมและส่งตัวมาให้อยู่ในความดูแลของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน แต่ในขณะที่ปัญหาเศรษฐกิจ สังคมเปลี่ยนแปลงไป สาเหตุปัจจัยการกระทำผิดมีความซับซ้อนมากขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสม ซึ่ง เดชา สังขวรรณ (2545, หน้า 116 - 117) กล่าวว่า กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กเป็นระบบที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยเน้นการแก้ไข ฟื้นฟู มากกว่าการลงโทษ แต่รูปแบบของกระบวนการยังคงเน้นในอำนาจรัฐ ในการควบคุมพฤติกรรมของเด็กและเยาวชน โดยการให้อำนาจรัฐเสมือนหนึ่งเป็นผู้ปกครองของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดมีหน้าที่ในการควบคุม ความประพฤติและอบรมป้อนนิสัยให้เป็นบุคคลตามที่สังคมพึงปรารถนา ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและจัดการทรัพยากรอย่างแท้จริงและพระราชกฤษฎีกา การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐในการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้น หน่วยงานราชการจึงมุ่งเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐ รวมทั้งระบบงานยุติธรรมด้วยซึ่ง จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2545, หน้า 41 - 42) กล่าวถึง กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งมีทั้งความสำเร็จและล้มเหลวประการหนึ่งว่า เมื่อ “รัฐ” สามารถไปควบคุม “สังคม” ไปได้ด้วย “อำนาจ” ของกระบวนการยุติธรรมแต่ด้วย



“ความเข้มแข็งของรัฐ” ทำให้ “สังคม” ไม่สามารถเรียนรู้ที่จะป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรมกันเองได้ แต่ทำอย่างไรจะทำให้ประชาชนมีความเชื่อที่ว่า “อำนาจอยู่ที่ชุมชน” เพื่อ “ลดการพึ่งพิงสถาบัน” และเปิดพื้นที่ให้ประชาสังคมเกิดขึ้นในชุมชนต่าง ๆ อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ภาครัฐเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่จะยอมรับ “การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรม” มากขึ้น อันเป็นแนวคิดกระบวนการยุติธรรมชุมชน แต่อย่างไรก็ตามการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการยุติธรรมอย่างยั่งยืนเป็นเรื่องที่ซับซ้อน เนื่องจาก “ชุมชนอ่อนแอ” จากการทำ “รัฐเข้มแข็ง” มานาน ซึ่ง อังคณา บุญสิทธิ์ (2545, หน้า 46 - 47) กล่าวว่า การส่งเสริมศักยภาพของชุมชนนั้นควรพิจารณาถึง ลำดับของชุมชน คุณภาพของพลเมืองในชุมชนที่กระตือรือร้นที่จะแก้ปัญหาสังคมและช่วยงานสาธารณะเป็นชุมชนที่มีความรู้สึกนึกคิดของความเป็นชุมชน มีกิจกรรมร่วมกัน มีการประชุมพบปะสังสรรค์กันด้วยกิจกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อสังคม ทั้งนี้ บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเด็กและเยาวชนเองก็ต้องยอมรับในศักยภาพของชุมชนและยินยอมลดทอนอำนาจให้ชุมชน เมื่อบทบาทของประชาชนเพิ่มขึ้นบทบาทของรัฐก็ต้องลดน้อยถอยลงเช่นกัน

จากแนวคิดงานยุติธรรมที่เน้นภาคประชาชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เน้นการมีส่วนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ ลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจึงได้มีการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (restorative justice) ซึ่งแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ กำหนดแผนงานรองรับชัดเจน คือ แผนงานส่งเสริมและพัฒนากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน โดย นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ได้มีนโยบายนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบสมานฉันท์ ซึ่งเป็นวิธีการที่จะทำให้ผู้กระทำผิด เหลือ ชุมชน ได้มีโอกาสมาพูดคุยชดเชยความเสียหาย ประนีประนอมจากเหตุที่เกิดจากการกระทำผิด เฉพาะในคดีที่เด็กและเยาวชนกระทำผิดและถูกจับกุมเข้าสู่สถานพินิจฯ ในคดีที่มีอัตราโทษไม่เกิน 5 ปี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 63 มาใช้ในหน่วยงานสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทุกแห่ง ปราบกฏผลการดำเนินการตามสถิติ ดังนี้

สถิติผลการดำเนินการเพื่อหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรมโดยใช้มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ ตั้งแต่ เดือน มิถุนายน 2546 ถึง พฤษภาคม 2549 (ที่มา: กลุ่มพัฒนาระบบงานคดี สำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน)



จำนวนเด็กและเยาวชนที่ถูกจับและส่งมายังสถานพินิจฯ 102,184 ราย

จำนวนคดีที่เห็นสมควรเสนอใช้มาตรา 63 16,379 ราย

จำนวนคดีที่ได้จัดประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน 11,995 ราย

จำนวนคดีที่พนักงานอัยการเห็นด้วยและมีคำสั่งไม่ฟ้อง 9,838 ราย

จำนวนคดีที่พนักงานอัยการไม่เห็นพ้องกับมติที่ประชุมและสั่งฟ้อง 116 ราย

จำนวนเด็กที่ผ่านการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชนและกลับมากระทำผิดซ้ำ 334 ราย

### จำแนกเป็นคดีดังนี้

1. คดีที่พนักงานอัยการเห็นด้วยและมีคำสั่งไม่ฟ้อง คิดเป็นร้อยละ 98.83
2. คดีที่พนักงานอัยการไม่เห็นพ้องกับมติที่ประชุมและสั่งฟ้อง คิดเป็นร้อยละ 1.16
3. คดีที่เด็กและเยาวชนได้รับการสั่งไม่ฟ้องกลับมากระทำผิดซ้ำ คิดเป็นร้อยละ 3.39

ส่วนที่เหลือคืออยู่ระหว่างรอการพิจารณา ซึ่งสามารถทำให้ประหยังบประมาณของรัฐ  
ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมชั้นถัดไปมากกว่า 100 ล้านบาทต่อปี

จากสถิติดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของการนำรูปแบบการประชุมกลุ่ม  
ครอบครัวและชุมชนมาใช้ในสถานพินิจฯ แม้ว่า การนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมกลุ่ม  
ครอบครัวจะประสบความสำเร็จโดยพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องซึ่งทำให้เด็กและเยาวชนเหล่านี้  
ไม่มีมลทินติดตัวแต่สถานพินิจฯ ยังคงต้องติดตามดูแลความประพฤติของเยาวชนต่อไปอีก  
ระยะหนึ่ง ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ไม่ได้กำหนดขอบเขตอยู่เพียงแค่  
กระบวนการยุติธรรมเท่านั้น แต่ยังสามารถขยายขอบเขตการนำไปใช้ได้ในการลดปัญหา  
ความรุนแรงในครอบครัว ในสถาบันการศึกษา ในองค์กร ในสถานที่ทำงาน ในชุมชน และใน  
สังคม ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และทำให้สังคมมีความสงบ รวมทั้งยังเป็น  
กระบวนการที่สร้างความพึงพอใจและสนองสถานภาพของชุมชนได้ดีกว่าระบบงานยุติธรรมปกติ  
และสามารถยับยั้งการกระทำผิดได้ดีกว่าระบบงานยุติธรรมปกติ ซึ่งถือเป็นการทำงานในเชิงการ  
ป้องกันอันเป็นการแก้ปัญหาเชิงรุก ในสังคมไทยได้อย่างดียิ่ง ผู้ศึกษาเป็นหนึ่งในบุคลากรของ  
สถานพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดฉะเชิงเทรา จึงมุ่งเน้นที่จะทำการศึกษาค้นคว้า  
ส่วนร่วมของชุมชนในการติดตาม ดูแลความประพฤติเด็กและเยาวชน หลังพนักงานอัยการมี  
คำสั่งไม่ฟ้อง โดยศึกษาเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชนที่เคยเข้าร่วมประชุมกลุ่มครอบครัวและ  
ชุมชน ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสถานพินิจฯ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด  
ฉะเชิงเทรา ซึ่งเป็นมิติที่ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษามาก่อน



## วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติเด็กและเยาวชนที่ผ่านการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
2. เพื่อเปรียบเทียบระดับการมีส่วนร่วมของชุมชน จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลและความคิดเห็นต่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

## สมมติฐานการวิจัย

1. ผู้นำชุมชนที่มีเพศต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนแตกต่างกัน
2. ผู้นำชุมชนที่มีอายุต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนแตกต่างกัน
3. ผู้นำชุมชนที่มีสถานภาพสมรสที่ต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนแตกต่างกัน
4. ผู้นำชุมชนที่มีตำแหน่งหน้าที่งานที่ต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนแตกต่างกัน
5. ผู้นำชุมชนที่มีประสบการณ์ในการทำงานที่ต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนแตกต่างกัน
6. ผู้นำชุมชนที่มีความเห็นต่อกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ต่างกันเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนแตกต่างกัน

## ขอบเขตการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ ศึกษาเฉพาะการมีส่วนร่วมของชุมชนในการติดตาม ดูแลความประพฤติของเด็กและเยาวชนตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ในจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยศึกษาจากผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. กำนัน อาจารย์จากสถาบันการศึกษา กรรมการสงเคราะห์ สมาคมอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา ช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน - เดือนพฤศจิกายน 2549



## นิยามศัพท์เฉพาะ

**การมีส่วนร่วม** หมายถึง การให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ไขปัญหา โดยอาจจะเกี่ยวข้องในลักษณะของการทำงานร่วมกัน การดำเนินงานร่วมกันในเรื่องใด เรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ

**ชุมชน** หมายถึง ผู้นำชุมชน (ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกอบต. กำนัน) อาจารย์จาก สถาบันการศึกษา กรรมการสงเคราะห์ พนักงานสอบสวน สมาคมอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา

**เด็ก** หมายถึง บุคคลอายุเกิน 7 ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่เกิน 14 ปี บริบูรณ์

**เยาวชน** หมายถึง บุคคลอายุเกิน 14 ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ โดยไม่นับรวมบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วด้วยการสมรส

**เด็กและเยาวชน** หมายถึง เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดและถูกส่งตัวมายังสถานพินิจ และคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งผ่านการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน ภายหลังจากพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดฉะเชิงเทรา

**กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์** หมายถึง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมปกติ โดยมีจุดมุ่งหมายต้องการให้ทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการทำผิดของเด็กและเยาวชนกลับคืนสู่สภาพดั้งเดิมด้วยความพึงพอใจ

**กระบวนการยุติธรรมปกติ** หมายถึง กระบวนการดำเนินคดีอาญา ตั้งแต่ชั้นพนักงานสอบสวนจับกุมจนถึงชั้นการพิจารณาพิพากษาของศาล

**การประชุมกลุ่มครอบครัว** หมายถึง กระบวนการประชุมกลุ่มครอบครัว ซึ่งประกอบด้วยผู้กระทำผิด ผู้ปกครองของผู้กระทำผิด ผู้เสียหาย ผู้ปกครองของผู้เสียหาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นำชุมชน กรรมการสงเคราะห์ อาจารย์ในสถาบันการศึกษา (ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังอยู่ในระหว่างศึกษา) มาประชุมตกลงร่วมกันเกี่ยวกับการทำความผิดของเด็ก อย่างไรก็ตามไม่เป็นทางการ เพื่อร่วมกันแก้ไขเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดอันเป็นกระบวนการส่งเสริมความสมานฉันท์

**พนักงานอัยการ** หมายถึง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล



## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการติดตาม ดูแลความประพฤติเด็กและเยาวชนที่ผ่านการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
2. ทราบปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการติดตามความประพฤติเด็กและเยาวชนที่ผ่านการประชุมกลุ่มครอบครัวและชุมชน ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
3. ได้แนวทางในการดำเนินงานของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เพื่อส่งเสริมความร่วมมือกับชุมชนในการติดตามความประพฤติเด็กและเยาวชนตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
4. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในการส่งเสริมความร่วมมือกับชุมชนหรือหน่วยงานเอกชนเพื่อลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากเด็กและเยาวชน