

การพัฒนาการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
Development of Child Welfare Protection under the Child Protection
Act B.E. 2546 (2003)

ประภาพรพรณ เกตุแก้ว

Prapaphun Ketkaew

สาขาวิชาการพัฒนาระบบการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

จังหวัดสุราษฎร์ธานี 84000

โทร 08-1539-6190 อีเมล prapaphun17@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 2) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของประเทศไทยกับมาตรฐานสากลภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและกฎหมายของต่างประเทศที่มีระบบคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพ และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กให้มีประสิทธิภาพ การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ งานวิจัย และเอกสารทางกฎหมายทั้งในและต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์เนื้อหาและวิเคราะห์เปรียบเทียบ เพื่อเรียบเรียงเป็นข้อเสนอแนะเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า 1) พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ยังขาดกลไกการป้องกันก่อนเกิดเหตุ กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำทารุณกรรมเกิดขึ้นแล้วหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเด็กตกอยู่ในอันตรายเท่านั้น โดยขาดกลไกการประเมินความเสี่ยงเชิงรุก มาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว และระบบการติดตามเฝ้าระวังเด็กกลุ่มเสี่ยง อีกทั้งยังขาดบทบัญญัติว่าด้วยแผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคล มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาที่กำหนดไว้เพียง 30 วันตามมาตรา 43 ขาดกระบวนการประเมินความพร้อมก่อนการส่งคืนเด็ก และขาดระบบการสนับสนุนและติดตามผลภายหลังการส่งคืนเด็กสู่ครอบครัว 2) เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 19 และข้อ 39 รวมทั้งความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติฉบับที่ 13 และ 14 ตลอดจนกฎหมายของประเทศสวีเดน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ประเทศเหล่านั้นได้พัฒนากลไกการป้องกันเชิงรุกและกระบวนการบำบัดฟื้นฟูที่เป็นระบบ ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติรองรับอย่างครบถ้วน 3) ผู้ศึกษาเสนอแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาบทบัญญัติกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยให้มีการเพิ่มหมวดว่าด้วย "การป้องกันและการแทรกแซงระยะเริ่มต้น" กำหนดให้หน่วยงานมีหน้าที่เชิงรุกในการค้นหาและช่วยเหลือครอบครัวและเด็กที่มีความเสี่ยง พร้อมทั้งกำหนดนิยามคำว่า "เหตุอันควรเชื่อ" ระบบการประเมินความเสี่ยงมาตรฐาน และมาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว และบัญญัติให้มีแผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคล กระบวนการประเมินความพร้อมก่อนการส่งคืนเด็ก และระบบการสนับสนุนและติดตามผลภายหลังการส่งคืนเด็กสู่ครอบครัวไม่น้อยกว่า 1 ปี ตลอดจนพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กระบวนการบำบัดฟื้นฟูเด็ก พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 การประเมินความเสี่ยง การป้องกันและการแทรกแซงระยะเริ่มต้น

Abstract

This study aimed to 1) examine the legal issues concerning child welfare protection under the Child Protection Act B.E. 2546 (2003), 2) conduct a comparative analysis of Thailand's child welfare protection legislation with international standards and the child protection laws of foreign jurisdictions recognized for effective child protection systems, and 3) propose recommendations for improving and developing the legal provisions governing child welfare protection to enhance their effectiveness. This qualitative research was conducted through documentary research, drawing upon books, textbooks, academic articles, research studies, and relevant legal documents. The collected data were analyzed and synthesized using content analysis and comparative analysis to formulate recommendations for improving the legal framework governing child welfare protection.

The findings revealed that 1) the Child Protection Act B.E. 2546 lacks preventive mechanisms designed to intervene before harm occurs. Under the current legislation, competent officials are authorized to intervene only after child abuse or maltreatment has occurred, or where there are reasonable grounds to believe that a child is in danger. The Act does not provide for systematic risk-assessment mechanisms, family-strengthening measures, or a monitoring and surveillance system for at-risk children, and it contains no provisions requiring an individualized rehabilitation plan. Section 43 also limits temporary protective measures to a period of only 30 days, and the Act neither prescribes procedures for assessing a child's readiness prior to family reunification nor establishes a post-reunification support and follow-up system. 2) When compared with international standards, Articles 19 and 39 of the Convention on the Rights of the Child (CRC), together with General Comments No. 13 and No. 14 of the Committee on the Rights of the Child, as well as the laws of Sweden, Japan and the Republic of Korea, show that these jurisdictions have developed proactive prevention mechanisms and systematic rehabilitation processes that Thai law has not yet fully adopted. 3) The study proposes amendments to the Child Protection Act by introducing a new chapter on "Prevention and Early Intervention," imposing proactive duties on competent authorities to identify and assist at-risk children and families, providing a statutory definition of "reasonable grounds to believe," establishing a standardized risk-assessment system and family-strengthening measures, and requiring individualized rehabilitation plans, mandatory pre-reunification readiness assessments, and post-reunification support and follow-up for a period of not less than one year, together with strengthened inter-agency coordination mechanisms.

Keywords : child welfare protection child rehabilitation process, Child Protection Act B.E. 2546

Risk assessment Prevention and early intervention

ความสำคัญของปัญหา

เด็กถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าสูงสุดของสังคมและประเทศชาติ การที่เด็กได้รับการปกป้องคุ้มครอง มีพัฒนาการที่เหมาะสมตามวัย และสามารถเติบโตเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพของสังคมได้นั้น ล้วนขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของกลไกและกระบวนการคุ้มครองเด็กที่รัฐจัดวางไว้เป็นสำคัญ ดังที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child: CRC) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่า ในการดำเนินการทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กต้องเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ หลักประโยชน์สูงสุดของเด็กดังกล่าวมิได้หมายความว่าเพียงการเยียวยาภายหลังเกิดปัญหาเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงการดำเนินการมาตรการเชิงป้องกันก่อนที่เด็กจะตกอยู่ในภาวะอันตรายอีกด้วย

ในบริบทของประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมาเป็นระยะเวลานานกว่าสองทศวรรษ โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยกรมกิจการเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้ได้วางกลไกการคุ้มครองเด็กไว้ใน 3 ระบบหลักที่สัมพันธ์กัน ได้แก่ ระบบสงเคราะห์เด็ก ระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และระบบส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษา ซึ่งในระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กนั้น กฎหมายมุ่งเน้นไปที่การป้องกันและช่วยเหลือมิให้เด็กตกอยู่ในอันตรายหรือถูกกระทำทารุณกรรม รวมถึงการดำเนินการต่อเด็กที่อยู่ในสภาวะเสี่ยงต่อการกระทำผิด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากทิศทางกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กอย่างละเอียด จะพบว่า มีปัญหาและข้อบกพร่องสำคัญอยู่สองประเด็นหลัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กก่อนถูกทารุณกรรมหรือตกอยู่ในสภาวะอันตรายยังขาดความชัดเจนและเป็นระบบ กล่าวคือ บทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ตั้งแต่มาตรา 41 ถึงมาตรา 43 มุ่งเน้นให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำทารุณกรรมต่อเด็กเกิดขึ้นแล้ว หรือในกรณีที่เด็กตกอยู่ในอันตรายอย่างชัดเจนเท่านั้น กล่าวคือ กฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการได้เพียง 7 วัน และขยายได้ไม่เกิน 30 วัน โดยไม่มีบทบัญญัติรองรับการแทรกแซงในระยะเริ่มต้นเมื่อเด็กเพิ่งเริ่มแสดงสัญญาณเตือนภัย (Early Warning Signs) สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายออกแบบในลักษณะ "ตั้งรับ" (Reactive Approach) มากกว่า "เชิงรุก" (Proactive Approach) ซึ่งขัดต่อหลักสวัสดิการเด็กสมัยใหม่ที่เน้นการป้องกันก่อนเกิดอันตราย อันสอดคล้องกับหลักการที่นักวิชาการด้านสวัสดิการเด็กระดับสากลเรียกว่า "กระบวนการคุ้มครองเด็กแบบต่อเนื่อง" (Child Protection Continuum) หรือกระบวนการคุ้มครองเด็กที่เชื่อมโยงกันตั้งแต่การป้องกัน การแทรกแซงเชิงรุก ไปจนถึงการบำบัดฟื้นฟู

ปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทยปัจจุบัน เนื่องจากข้อมูลของกรมกิจการเด็กและเยาวชนแสดงให้เห็นว่าเด็กที่อยู่ในสภาวะเสี่ยงนั้นมีสัญญาณเตือนล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดเหตุรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาครอบครัว ปัญหาเศรษฐกิจ หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม แต่บทบัญญัติกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีช่องทางให้เจ้าหน้าที่เข้าแทรกแซงในระยะนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แนวคิดการสงเคราะห์เด็กตามหมวด 3 มาตรา 32 ถึงมาตรา 39 แม้จะเปิดช่องให้ความช่วยเหลือได้ก่อนเกิดเหตุรุนแรง แต่ก็อาศัยความยินยอมของผู้ปกครองเป็นหลัก จึงยังขาดมาตรการบังคับที่จะใช้ได้ในกรณีที่ผู้ปกครองไม่ให้ความร่วมมือ ทั้งที่เด็กกำลังอยู่ในความเสี่ยง

ประเด็นที่สอง กระบวนการบำบัดฟื้นฟูและการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคมยังขาดความเป็นระบบ แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 จะบัญญัติให้มีการส่งตัวเด็กเข้ารับการสงเคราะห์ในสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ หรือสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ แต่กลับไม่ได้บัญญัติกระบวนการจัดทำ "แผนบำบัดฟื้นฟู" (Rehabilitation Plan) ที่เป็นลายลักษณ์อักษรและมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนไว้อย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การดูแลเด็กในสถานรองรับต่าง ๆ ขาดทิศทาง

และมาตรฐาน และที่สำคัญยิ่งกว่าคือไม่มีกลไกกำหนดเงื่อนไข ระยะเวลา และกระบวนการที่ชัดเจนสำหรับการส่งคืนเด็ก กลับสู่ครอบครัวเดิมหรือครอบครัวทดแทนภายหลังการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งอาจนำไปสู่การที่เด็กถูก "ทอดทิ้งในระบบ" (Systemic Neglect) โดยปราศจากการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ปัญหาเหล่านี้มิใช่เพียงข้อบกพร่องเชิงเทคนิคของกฎหมาย หากแต่สะท้อนถึงความไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้านการคุ้มครองเด็ก โดยเฉพาะแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (UN Committee on the Rights of the Child) ที่เน้นย้ำให้รัฐภาคีพัฒนากลไกการคุ้มครองเด็กแบบครบวงจร ตั้งแต่การป้องกัน การแทรกแซงเชิงรุก ไปจนถึงการบำบัดฟื้นฟูและการคืนสู่สังคม (Reintegration) รวมทั้งยังขัดต่อแนวทางการพัฒนากฎหมายคุ้มครองเด็กที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในสองประเด็นหลัก ดังกล่าว ได้แก่ การขาดกลไกป้องกันก่อนเกิดเหตุในระบบคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และความไม่ชัดเจนของกระบวนการบำบัดฟื้นฟูและการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคม ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและบริบทสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับประสิทธิภาพของระบบคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 2) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของประเทศไทยเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศที่มีระบบคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทย และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางมาตรการการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กและมาตรฐานสากล

สมมติฐานการวิจัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 บัญญัติมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ยังไม่ครอบคลุมและไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติไว้มีลักษณะมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาภายหลังเกิดเหตุเป็นหลัก โดยขาดมาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุที่ชัดเจนและเป็นระบบ รวมทั้งไม่มีกระบวนการบำบัดฟื้นฟูและการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคมที่มีมาตรฐานเพียงพอ ส่งผลให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักประโยชน์สูงสุดของเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและมาตรฐานสากล และหากได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติทางกฎหมายให้มีกลไกการป้องกันเชิงรุกและกระบวนการบำบัดฟื้นฟูที่ชัดเจนครบถ้วนแล้ว จะทำให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในยุคปัจจุบันได้อย่างแท้จริง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาทางกฎหมายใน 2 ส่วนหลัก ส่วนที่หนึ่ง ศึกษาทบทวนคดีของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะหมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (มาตรา 41 ถึงมาตรา 47) ในประเด็นที่เกี่ยวกับกลไกการป้องกันก่อนเกิดเหตุและกระบวนการบำบัดฟื้นฟูเด็ก รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้เยาว์และครอบครัว พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ส่วนที่สอง ศึกษาเปรียบเทียบกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของต่างประเทศที่มีระบบคุ้มครองเด็กที่มีประสิทธิภาพ ได้แก่ ประเทศสวีเดน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี รวมทั้งมาตรฐานสากลภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ ทั้งนี้ การวิจัยนี้มีได้ครอบคลุมปัญหาทางกฎหมายในระบบสงเคราะห์เด็กและระบบส่งเสริมความประพฤตินักเรียนซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กระบวนการพิจารณาคดีเด็กในชั้นศาลเยาวชนและครอบครัว และปัญหาทางกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับเด็กในฐานะผู้กระทำความผิด

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และคำพิพากษาของศาล ทั้งในระดับกฎหมายภายในประเทศ มาตรฐานสากล และกฎหมายเปรียบเทียบของต่างประเทศ แล้วนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างของกฎหมายไทยเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ ก่อนนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงพรรณนาสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาทบทวนกฎหมายการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เครื่องมือการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยเอกสาร เครื่องมือหลักที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือแบบบันทึกข้อมูลและกรอบวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis Framework) ซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดสิทธิเด็ก หลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก แนวคิดสวัสดิการเด็ก แนวคิดระบบคุ้มครองเด็กแบบบูรณาการ และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบำบัดฟื้นฟูและการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคม โดยกรอบวิเคราะห์ดังกล่าวใช้จำแนกประเด็นปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายไทยออกเป็นสองมิติหลัก คือ มิติการป้องกันก่อนเกิดเหตุ และมิติกระบวนการบำบัดฟื้นฟูและการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคม เพื่อใช้เป็นกรอบเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลและกฎหมายต่างประเทศอย่างเป็นระบบ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง เอกสารปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติ

ส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 ความเห็นทั่วไป (General Comments) ของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ แนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยการดูแลเด็กทางเลือก และกฎหมายคุ้มครองเด็กของประเทศสวีเดน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ประเภทที่สอง เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ ตำราและหนังสือทางวิชาการด้านกฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายครอบครัว และกฎหมายระหว่างประเทศ บทความทางวิชาการ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการวิจัยมีความน่าเชื่อถือและมีความตรง (Validity) ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลโดยวิธีการสามเส้า (Triangulation) จากการตรวจสอบแหล่งข้อมูลหลายแหล่งประกอบกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อจำแนกและสรุปสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยเฉพาะหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ควบคู่กับการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ระหว่างกฎหมายไทยกับมาตรฐานสากลภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และแนวปฏิบัติของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนกฎหมายของประเทศสวีเดน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อชี้ให้เห็นช่องว่างเชิงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายไทย ก่อนนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นรูปธรรม

สรุปผลการวิจัย

1. ปัญหาการขาดกลไกการป้องกันก่อนเกิดเหตุ

ผลการวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 40 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักในหมวด 4 ว่าด้วยการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พบว่ากฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในลักษณะตั้งรับ กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถเข้าดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำทารุณกรรมเกิดขึ้นแล้ว หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเด็กตกอยู่ในอันตรายอย่างชัดเจนเท่านั้น โดยกฎหมายมิได้กำหนดนิยามหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนของคำว่า "เหตุอันควรเชื่อ" ส่งผลให้การตัดสินใจเข้าแทรกแซงของพนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจส่วนบุคคลเป็นหลัก อันนำไปสู่ความไม่แน่นอนและขาดมาตรฐานในทางปฏิบัติ

แม้มาตรา 45 จะกำหนดหน้าที่การแจ้งเหตุแก่วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เช่น แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และครู แต่เงื่อนไขที่กำหนดให้ต้องมีการกระทำทารุณกรรม "ปรากฏชัดหรือน่าสงสัย" นั้น ยังคงเป็นเงื่อนไขที่ต้องรอให้เหตุการณ์เกิดขึ้นในระดับหนึ่งก่อน มิใช่การแจ้งเมื่อพบสัญญาณเตือนภัยในระยะเริ่มต้น นอกจากนี้ บทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็ก มาตรา 32 ถึงมาตรา 39 แม้จะเปิดช่องให้ความช่วยเหลือได้ก่อนเกิดเหตุรุนแรง แต่กลับอาศัยความยินยอมของผู้ปกครองเป็นหลัก จึงยังขาดมาตรการบังคับที่จะใช้ได้กรณีผู้ปกครองไม่ให้ความร่วมมือ

ผลการวิเคราะห์พบว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ยังขาดองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการที่จำเป็นต่อการป้องกันก่อนเกิดเหตุอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ (1) การขาดบทบัญญัติว่าด้วยการประเมินความเสี่ยงเชิงรุก (Proactive Risk Assessment) สำหรับครอบครัวและเด็กที่อยู่ในภาวะเสี่ยง (2) การขาดมาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว (Family Strengthening Measures) เช่น การให้คำปรึกษาแก่ผู้ปกครอง การฝึกทักษะการเลี้ยงดูบุตรเชิงบวก

(3) การขาดระบบการติดตามและเฝ้าระวังเด็กกลุ่มเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง และ (4) การขาดฐานข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลเด็กกลุ่มเสี่ยงอย่างครบถ้วนในระดับประเทศ

2. ปัญหาความไม่ชัดเจนของกระบวนการบำบัดฟื้นฟูและการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคม

ผลการวิเคราะห์มาตรา 42 พบว่ากฎหมายกำหนดการดำเนินการเบื้องต้นภายหลังแยกตัวเด็กออกจากสถานที่เสี่ยงอันตรายไว้เพียงการจัดให้เด็กได้รับการตรวจรักษาจากแพทย์ การจัดที่พักอาศัยชั่วคราว และการสอบถามข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น โดยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินความต้องการของเด็กอย่างครอบคลุม การจัดทำแผนการดูแลเด็กรายบุคคล (Individual Care Plan) หรือการกำหนดกระบวนการบำบัดฟื้นฟูในระยะยาว ซึ่งขัดต่อแนวคิดการบำบัดฟื้นฟูเด็กแบบองค์รวม (Holistic Rehabilitation) ที่องค์การอนามัยโลกและนักวิชาการหลายท่านเสนอไว้ว่า เด็กที่ได้รับความเสียหายย่อมได้รับผลกระทบในหลายมิติพร้อมกันทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และการศึกษา

มาตรา 43 กำหนดระยะเวลาสูงสุดในการดำเนินการเพียง 30 วัน โดยไม่มีบทบัญญัติกำหนดว่าภายหลังครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วจะดำเนินการอย่างไรต่อไปกับเด็กที่ยังไม่พร้อมสำหรับการส่งคืนครอบครัว ซึ่งขัดต่อหลักการที่ว่า การบำบัดฟื้นฟูเด็กที่ผ่านประสบการณ์อันเลวร้ายต้องอาศัยเวลาและกระบวนการที่ต่อเนื่องมากกว่า 30 วัน อีกทั้งมาตรา 44 ซึ่งให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการส่งตัวเด็กกลับไปยังบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ก็ได้กำหนดให้ต้องมีกระบวนการประเมินความพร้อมของทั้งเด็กและครอบครัวก่อนการส่งคืนอย่างเป็นระบบแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์ยังพบว่ากฎหมายไทยขาดบทบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนและติดตามผลภายหลังการส่งคืนเด็กสู่ครอบครัวโดยสิ้นเชิง ซึ่งถือเป็นช่องว่างที่ร้ายแรงที่สุดประการหนึ่งของระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามกฎหมายไทย เนื่องจากการบำบัดฟื้นฟูที่สมบูรณ์ต้องครอบคลุมถึงการสนับสนุนภายหลังการส่งคืนเด็กอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันมิให้เด็กตกอยู่ในสภาวะอันตรายซ้ำ อันสอดคล้องกับผลการศึกษาก่อนหน้าที่พบว่ากระบวนการนำเด็กกลับสู่ครอบครัวและสังคมในระบบกฎหมายไทยยังขาดมาตรฐานและกลไกที่ชัดเจน ส่งผลให้เด็กบางส่วนต้องกลับเข้าสู่ระบบการคุ้มครองซ้ำเนื่องจากสาเหตุของปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถาวร

3. ผลการเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลและกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พบว่า ข้อ 19 ของอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการที่ครอบคลุมทั้งการป้องกันการแทรกแซง การบำบัดรักษา และการติดตามผล แต่กฎหมายไทยยังขาดบทบัญญัติในส่วนของการป้องกันและการติดตามผลอย่างชัดเจน ขณะที่ข้อ 39 กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งเสริมการฟื้นฟูร่างกายและจิตใจและการกลับคืนสู่สังคมของเด็กที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งกฎหมายไทยก็ยังคงขาดกลไกที่ครบถ้วนในส่วนนี้เช่นกัน นอกจากนี้ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 13 ของคณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติเน้นย้ำให้รัฐภาคีพัฒนาระบบการคุ้มครองเด็กแบบครบวงจร และความเห็นทั่วไปฉบับที่ 14 กำหนดให้กระบวนการตัดสินใจทุกขั้นตอนที่เกี่ยวกับเด็กต้องมีการประเมินผลกระทบต่อประโยชน์สูงสุดของเด็กอย่างเป็นระบบ ซึ่งหลักการดังกล่าวยังไม่ได้มีการบัญญัติรองรับในกฎหมายไทยอย่างครบถ้วน

ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศสวีเดนพบว่า พระราชบัญญัติบริการสังคมของสวีเดนกำหนดให้หน่วยงานบริการสังคมระดับท้องถิ่นมีหน้าที่เชิงรุกในการค้นหาและช่วยเหลือเด็กและครอบครัวที่มีความเสี่ยงตั้งแต่ระยะเริ่มต้น โดยไม่ต้องรอให้มีการแจ้งเหตุทารุณกรรมก่อน อีกทั้งยังกำหนดให้ต้องมีการจัดทำแผนการดูแลเด็กรายบุคคลที่มีการทบทวนทุก 6 เดือน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่ยังคงรอให้มีการแจ้งเหตุหรือมีเหตุอันควรเชื่อก่อนจึงจะเข้าดำเนินการ และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแผนการดูแลรายบุคคลแต่อย่างใด

ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นพบว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติสวัสดิการเด็กในปี ค.ศ. 2016 ได้ปรับหลักปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายเป็นครั้งแรกในรอบกว่า 70 ปี โดยกำหนดให้เด็กเป็นผู้ทรงสิทธิอย่างชัดเจน และกำหนดให้ศูนย์สนับสนุนเด็กและครอบครัวต้องดำเนินการเชิงรุกในการค้นหาครอบครัวที่มีความเสี่ยง

และให้การสนับสนุนก่อนที่ปัญหาจะรุนแรง ต่อมาในปี ค.ศ. 2017 ยังได้เพิ่มกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลโดยศาลครอบครัว ในกรณีขยายระยะเวลาคุ้มครองเด็ก ซึ่งกฎหมายไทยตามมาตรา 43 ยังกำหนดเพียงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อ ศาลเพื่อขอขยายเวลาเท่านั้น โดยไม่มีกลไกการทบทวนความจำเป็นอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกับกรณีของญี่ปุ่น

ผลการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีพบว่า การปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. 2014 และ ค.ศ. 2020 ได้กำหนดให้ระบบการประเมินความเสี่ยงของเด็กแบบมาตรฐานที่ใช้ทั่วประเทศ พัฒนาระบบฐานข้อมูล การทารุณกรรมเด็กแห่งชาติ (National Child Abuse Information System) และโอนบทบาทหน้าที่ที่เดิมดำเนินการ โดยองค์กรเอกชนให้มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นแนวทางที่ประเทศไทยยังไม่มีระบบ ฐานข้อมูลกลางระดับชาติที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศในลักษณะเดียวกัน

4. ผลกระทบของปัญหาทางกฎหมายต่อประสิทธิภาพของระบบการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

ปัญหาทางกฎหมายที่ค้นพบส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กในหลายมิติ ทั้งสิทธิ ในการมีชีวิตรอดและการพัฒนาตามข้อ 6 สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครองตามข้อ 19 สิทธิในการฟื้นฟูตามข้อ 39 และสิทธิในการมีส่วนร่วมตามข้อ 12 รวมทั้งส่งผลให้หลักประโยชน์สูงสุดของเด็กตามข้อ 3(1) ไม่ได้รับการปฏิบัติตาม อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวยังทำให้กฎหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71 วรรคสาม ที่กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและป้องกันมิให้เด็กถูกล่วงละเมิดหรือคุกคาม และมาตรา 250 ที่กำหนด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งยังไม่ได้รับการรองรับอย่างเต็มรูปแบบในกฎหมายคุ้มครองเด็กที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก การที่ กฎหมายมีลักษณะตั้งรับเช่นนี้ทำให้ทรัพยากรส่วนใหญ่ถูกใช้ไปกับการแก้ไขปัญหาภายหลังเกิดเหตุ แทนที่จะใช้ไปกับการ ป้องกันซึ่งมีต้นทุนต่ำกว่าและมีประสิทธิผลสูงกว่าตามหลักการป้องกันระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ อีกทั้งการขาด กระบวนการบำบัดฟื้นฟูที่ชัดเจนยังทำให้เด็กบางส่วนต้องกลับเข้าสู่ระบบการคุ้มครองซ้ำ ซึ่งเพิ่มภาระต่อระบบโดยรวม และทำให้เด็กต้องผ่านประสบการณ์ที่เลวร้ายซ้ำโดยไม่จำเป็น

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มีลักษณะการทำงานแบบ "ตั้งรับ" (Reactive Approach) ซึ่งจะเริ่มดำเนินการเมื่อเกิดเหตุทารุณกรรมขึ้นแล้วเท่านั้น สอดคล้องกับข้อสมมติฐานและแนวคิดระบบ คุ้มครองเด็กแบบดั้งเดิมที่เน้นการแก้ไขมากกว่าการป้องกัน เมื่อพิจารณาผ่าน ทฤษฎีระบบนิเวศวิทยา (Ecological Systems Theory) พบว่ากฎหมายไทยยังขาดกลไกเชิงรุกในระดับชุมชนและนโยบายสาธารณะที่จะเข้าแทรกแซง ในระยะเริ่มเตือนภัย (Early Warning Signs)

นอกจากนี้ การขาดบทบัญญัติว่าด้วย แผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคล (Individualized Rehabilitation Plan) ถือเป็น อุปสรรคสำคัญต่อการเสริมสร้าง ความสามารถในการฟื้นตัวของเด็ก (Resilience) เนื่องจากกระบวนการเยียวยาในปัจจุบัน ขาดความต่อเนื่องและไม่มีมาตรฐานการประเมินความพร้อมก่อนส่งเด็กคืนสู่ครอบครัว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ สวีเดน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี จะพบว่าประเทศเหล่านี้ได้ก้าวข้ามปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติหน้าที่เชิงรุกและพัฒนา ฐานข้อมูลกลางระดับชาติ ซึ่งเป็นต้นแบบที่ประเทศไทยควรนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของตนเองเพื่อ ยกกระดับสู่มาตรฐานสากลตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขบทบัญญัติกฎหมาย

ประการแรก ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 โดยเพิ่มหมวดใหม่ว่าด้วย "การป้องกันและการแทรกแซงระยะเริ่มต้น" (Early Prevention and Intervention) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่เชิงรุกในการค้นหาและช่วยเหลือครอบครัวและเด็กที่มีความเสี่ยงก่อนที่จะเกิดปัญหาจะรุนแรงขึ้น โดยไม่ต้องรอให้มีการแจ้งเหตุหรือมีการกระทำทารุณกรรมเกิดขึ้นก่อน พร้อมทั้งกำหนดบทนิยามคำว่า "เหตุอันควรเชื่อ" และหลักเกณฑ์มาตรฐานในการประเมินสถานการณ์ที่ถือว่าเข้าข่ายต้องดำเนินการ เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลของพนักงานเจ้าหน้าที่

ประการที่สอง ควรบัญญัติให้มีระบบการประเมินความเสี่ยงแบบมาตรฐานที่ใช้ทั่วประเทศ (Standardized Risk Assessment System) และมาตรการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว (Family Strengthening Measures) เป็นกลไกในกฎหมาย โดยครอบคลุมการให้คำปรึกษาแก่ผู้ปกครอง การฝึกทักษะการเลี้ยงดูบุตรเชิงบวก และการให้การสนับสนุนทางสังคมและเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีความเสี่ยงก่อนที่จะเกิดปัญหาจะรุนแรง

ประการที่สาม ควรบัญญัติให้การจัดทำ "แผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคล" (Individual Rehabilitation Plan) เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายสำหรับเด็กทุกรายที่เข้าสู่กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยแผนดังกล่าวต้องประกอบด้วย การประเมินความต้องการเฉพาะของเด็กแต่ละราย เป้าหมายการบำบัดฟื้นฟูที่ชัดเจนและวัดได้ กรอบเวลาที่เหมาะสม และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน โดยมีผลผูกพันทางกฎหมายและมีการทบทวนแผนดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ

ประการที่สี่ ควรแก้ไขมาตรา 43 โดยขยายระยะเวลาสูงสุดในการดำเนินการบำบัดฟื้นฟูให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น และกำหนดให้ระยะเวลาดำเนินการเป็นไปตามแผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคลของเด็กแต่ละราย มากกว่าการกำหนดกรอบเวลายาวตัว พร้อมทั้งบัญญัติให้มีกระบวนการประเมินความพร้อมก่อนการส่งคืนเด็กสู่ครอบครัว (Pre-Reunification Assessment) ที่เป็นระบบและมีหลักเกณฑ์ชัดเจน ครอบคลุมการประเมินความปลอดภัยของครอบครัว ศักยภาพของผู้ปกครอง ความพร้อมของเด็ก และความพร้อมของระบบสนับสนุนในชุมชน

ประการที่ห้า ควรบัญญัติให้มีระบบการสนับสนุนและติดตามผลภายหลังการส่งคืนเด็กสู่ครอบครัว (Post-Reunification Support and Monitoring) ที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยกำหนดระยะเวลาติดตามผลอย่างน้อย 1 ปี ภายหลังการส่งคืนเด็ก และกำหนดความถี่ในการเยี่ยมบ้านและประเมินสถานการณ์ของเด็กและครอบครัวอย่างสม่ำเสมอ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประการแรก ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางที่บูรณาการข้อมูลเด็กกลุ่มเสี่ยงและเด็กที่อยู่ในกระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานยุติธรรม เพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์ในภาพรวมและวางแผนนโยบายการป้องกันและคุ้มครองเด็กได้อย่างแม่นยำ

ประการที่สอง ควรกำหนดให้มีการพัฒนาศักยภาพและการฝึกอบรมมาตรฐานสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็กอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยครอบคลุมความรู้ด้านพัฒนาการเด็ก การระบุสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า การประเมินความเสี่ยง การจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคล และทักษะการทำงานเป็นทีมสหวิชาชีพ

ประการที่สาม ควรพัฒนากลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กอย่างเป็นระบบ โดยบัญญัติให้มีระบบการส่งต่อ (Referral System) ที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานสาธารณสุข การศึกษา สังคมสงเคราะห์ และยุติธรรม รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมในกระบวนการคุ้มครองเด็ก เพื่อให้ระบบการคุ้มครองเด็กมีความครอบคลุมและเข้าถึงได้ในทุกพื้นที่

ประการที่สี่ ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กในกระบวนการคุ้มครอง โดยบัญญัติให้มีกลไกที่รับรองสิทธิของเด็กในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการวางแผนการดูแลและการตัดสินใจที่เกี่ยวกับตนเองตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 12 โดยคำนึงถึงอายุ วุฒิภาวะ และความสามารถของเด็กแต่ละราย ทั้งในขั้นตอนการจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูรายบุคคล การประเมินความพร้อมก่อนการส่งคืน และการติดตามผลภายหลังการส่งคืนเด็ก

การปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองเด็กตามแนวทางที่เสนอข้างต้นนี้ จะเป็นการพัฒนาระบบการคุ้มครองเด็กของประเทศไทยให้มีความครบถ้วน เป็นระบบ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สูงสุดของเด็กไทยอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการวิจัยในอนาคตควรขยายขอบเขตไปสู่การศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical Study) เพื่อประเมินผลกระทบของข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายดังกล่าวต่อการปฏิบัติจริงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ปกครอง และเด็กและเยาวชน เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่มีความรอบด้านและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2535). อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก [Online]. เข้าถึงได้จาก: <http://km.dcy.go.th> [2568, ธันวาคม 12].
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน. (2565). สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 [Online]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.namnoi.go.th> [2569, กรกฎาคม 12].
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2567). ความรู้เกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการบังคับใช้แรงงาน [Online]. เข้าถึงได้จาก: <https://samutprakan.mol.go.th> [2569, กรกฎาคม 12].
- จุฬาลักษณ์ จำปาทอง. (2569). บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. บทความทางวิชาการ, 1(8).
- ณัฐพัชญ์ สมานทรัพย์ และจิรวดี ลิปิพันธ์. (2568). ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ของผู้ปฏิบัติงานในกลุ่มพนักงานไต่ถามและประนอมข้อพิพาท ศาลเยาวชนและครอบครัว. วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์, 9(1), 25-53.
- บุญทัน หมั่นน้อย. (2562). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเด็กที่มีพฤติกรรมเสี่ยง. วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 7(1), 78-89.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550.
- มาตลาภรณ์ เสริมธากุล. (2562). การคุ้มครองเด็กภายใต้หลักประโยชน์สูงสุดของเด็กในกฎหมายไทย. วารสารนิติศาสตร์, 48(4), 630-651.
- มาตลาภรณ์ เสริมธากุล. (2567). แนวทางในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กที่เหมาะสมกับประเทศไทย. จุลนิติ, 21(2), 18-26.
- ระบบกลางทางกฎหมาย. (2568). รับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. [Online]. เข้าถึงได้จาก: <https://law.go.th> [2568, ธันวาคม 1].

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ศิริพร เกื้อกุลนุรักษ์. (2561). การคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 10 ปีในประเทศไทย.

คณะนิติพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขากระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (2567). คู่มือการสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ [Online]. เข้าถึงได้จาก:

<https://tak.immigration.go.th> [2569, กรกฎาคม 12].

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2568). ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. [Online]. เข้าถึงได้จาก:

<https://resolution.soc.go.th> [2568, พฤศจิกายน 24].

สุภาพร พิทักษ์เผ่าสกุล. (2563). ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชนตามกระบวนการยุติธรรม. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 39(3), 112-125.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development: Experiments by Nature and Design*. Cambridge : Harvard University.

Casey Family Programs. (2026). *What Strategies Facilitate Safe Family Reunification?*. Washington, USA : Casey Family Programs.

Child Welfare Act (Act No. 164 of 1947). *Japanese Law Translation* [Online]. Available :

<https://www.japaneselawtranslation.go.jp> [2025, August 15]

Durrant, J. (2013). *Positive Discipline in Everyday Parenting*. Bangkok : Save the Children Sweden Southeast Asia and the Pacific.

Gil, D.G. (1970). *Violence Against Children: Physical Child Abuse in the United States*. Cambridge : Harvard University Press.

Government Offices of Sweden. (2569). *Every Child Has the Right to a Safe and Secure Upbringing* [Online]. Available : <https://www.government.se> [2025, July 22]

Hodgkin, R., & Newell, P. (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Geneva: UNICEF.

Hoffner, S. (2015). *Child Maltreatment in South Korea: An Overview*. Child Law Practice Online, American Bar Association.

Human Rights Watch. (2016). *Revised Child Welfare Act: The Principle of Family-Based Care Now Guaranteed by the Law* [Online]. Available : <https://www.hrw.org> [2025, August 15]

Kim, Y., et al. (2023). *New Public-Centered Child Protection System in Korea*. Clinical and Experimental Pediatrics.

Library of Congress. (2562). *Child Protection Law and Policy: Japan* [Online]. Available : <https://maint.loc.gov/law/help/child-protection-law/japan.php> [2025, July 22]

Ministry of Health, Labour and Welfare (Japan). (2019). *Outline of the Act on the Partial Amendment to the Child Welfare Act, etc. to Step Up Efforts to Prevent Child Abuse (Act No. 46 of 2019)* [Online]. Available : <https://www.mhlw.go.jp> [2025, August 15]

Munro, E. (2011). *The Munro Review of Child Protection: Final Report*. London : Department for Education.

- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2015). **Child-Friendly Justice: Perspectives and Experiences of Professionals on Children's Participation in Civil and Criminal Judicial Proceedings in 10 EU Member States**. Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- Parton, N. (2014). **The Politics of Child Protection: Contemporary Developments and Future Directions**. London : Palgrave Macmillan.
- Save the Children. (2020). **Child Protection Systems Strengthening Approach**. London : Save the Children International.
- UN Committee on the Rights of the Child. (2011). **General Comment No. 13: The Right of the Child to Freedom from All Forms of Violence. CRC/C/GC/13**. Geneva : United Nations.
- UN Committee on the Rights of the Child. (2013). **General Comment No. 14 on the Right of the Child to Have His or Her Best Interests Taken as a Primary Consideration. CRC/C/GC/14**. Geneva : United Nations.
- UNICEF Thailand. (2021). **Child Rights and Child Protection in Thailand**. Bangkok : UNICEF Thailand.
- UNICEF Thailand. (2022). **Child Protection Information Management System in Thailand**. Bangkok : UNICEF Thailand.
- UNICEF. (1989). **Convention on the Rights of the Child**. New York : United Nations.
- UNICEF. (2013). **A Better Way to Protect ALL Children: The Theory and Practice of Child Protection Systems**. New York : UNICEF.
- UNICEF. (2021). **Child Protection Strategy**. New York : UNICEF.
- United Nations General Assembly. (2010). **Guidelines for the Alternative Care of Children. A/RES/64/142**. New York : United Nations.
- United Nations. (1989). **Convention on the Rights of the Child. G.A. Res. 44/25**. New York : United Nations.
- Van Bueren, G. (1998). **The International Law on the Rights of the Child**. Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers.
- Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C., & Lifanda, K. (2010). **Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations**. New York : UNICEF.