

### บทที่ 3

#### พัฒนาการของการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงนโยบาย ซึ่งนำมาปฏิบัติในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เราจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก และสภาพความเป็นมาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เพื่อให้เห็นภาพของนโยบายดังกล่าวตั้งแต่เริ่มต้นปฏิบัตินโยบาย ซึ่งจะช่วยในการพิจารณาถึงประเด็นความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเด็กในสังคมปัจจุบัน นอกจากนี้จะศึกษาถึงเนื้อหาของนโยบายหลักการ รวมทั้งวิธีการในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ดังนั้นเนื้อหาของบทนี้จะประกอบด้วย 2 ส่วนด้วยกัน คือ

ส่วนที่ 1 จะเป็นการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และประวัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นนโยบายที่นำมาใช้ในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก รวมทั้งสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กก่อนมีการกำหนดประกาศฉบับดังกล่าว เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นในการกำหนดนโยบายดังกล่าวออกมาปฏิบัติ และเชื่อมโยงกับประเด็นความไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน

ส่วนที่ 2 จะเป็นการศึกษาเนื้อหาของนโยบาย หลักการ รวมทั้งวิธีการในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพื่อจะให้เกิดความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าวในภาพรวม

#### พัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

ในการศึกษาถึงนโยบายเกี่ยวกับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก จำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมา หรือพัฒนาการของนโยบายหรือกฎหมายที่นำมาใช้กับเด็ก โดยในประเด็นนี้จะประกอบด้วยรายละเอียด 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของกฎหมายสวัสดิภาพเด็กในประเทศไทย
2. ประวัติความเป็นมาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

### 1. พัฒนาการของกฎหมายสวัสดิภาพเด็กในประเทศไทย

การศึกษาประวัติศาสตร์ของกฎหมายสวัสดิภาพเด็กในไทย ผู้วิจัยจะได้เริ่มศึกษาตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ได้มีการค้นพบหลักฐานจากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งได้บัญญัติความสัมพันธ์ในครอบครัว เช่น เมื่อบิดามารดามีชีวิตอยู่บุตรมีหน้าที่ปฏิบัติต่อบิดามารดา “เมื่อชั่วพ่อกู กูบ่าเรอแก่พ่อกู กูบ่าเรอแก่แม่กู กูได้ตัวเนื้อตัวปลา กูเอาแก่พ่อกู<sup>1</sup> และเมื่อบิดาและพี่ถึงแก่ความตายแล้วจึงได้ขึ้นครองเมือง ปรากฏข้อความในศิลาจารึกว่า “พ่อกูตายดังพี่กู กูพรำบ่าเรอแก่พี่กู ดังบ่าเรอแก่พ่อกู พี่กูตายจึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม” ในส่วนของการสืบมรดกศิลาจารึกได้กล่าวถึงพลเมืองว่า ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดเมื่อเสียชีวิต เรือนของบรรพบุรุษและทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น เสื้อผ้า ช้างม้า ฉางข้าว ป่าหมาก ป่าพลู ให้ตกเป็นมรดกแก่ลูกของเขาทั้งหมด<sup>2</sup> ข้อความที่จารึกเกี่ยวกับความผิดของเด็กไม่ปรากฏในศิลาจารึก แต่มีข้อความเกี่ยวกับการพิจารณาคดีว่าเมื่อมีถ้อยความกันมิให้พิจารณาล้ำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด และเมื่อผู้มีความเดือดร้อนในเรื่องใด ๆ ให้มาเขย่ากระดิ่งที่ประตูเมือง

กฎหมายเก่าอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งรวบรวมไว้ในกฎหมายตราสามดวงเรียกคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ คัมภีร์นี้ประมวลขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2347 ในสมัยรัชกาลที่ 1 ได้บัญญัติในเรื่องครอบครัว อาทิ ลักษณะวิวาทแบ่งปันมรดกไม่เป็นธรรม การพานบุตรผู้อื่นไป บทบัญญัติเกี่ยวกับเด็กได้กล่าวไว้ในกฎหมายลักษณะวิวาทมาตรา 10 ซึ่งได้บัญญัติว่าเด็กต้อยตีกันให้พ่อแม่ห้ามปรามและเด็ก 7 เข้า เฒ่า 70 หากคนหลงไหลไปด่าตี ท่านห้ามมิให้ปรับไหมมีโทษแต่ให้นายบ้านนายเมืองช่วยกล่าวให้สมครสมานผู้เจ็บนั้นโดยควร กฎหมายลักษณะวิวาทกล่าวถึงเด็กอายุ 7 เข้า ซึ่งเป็นภาษาเก่าที่เขียนไว้ในศิลาจารึกในสมัยสุโขทัย “เข้าแปลว่า ปี” กฎหมายห้ามมิให้ลงโทษแต่ให้เจ้าหน้าที่ทำการไกลเกลี่ยข้อพิพาท<sup>3</sup>

<sup>1</sup> พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2494), หน้า 32.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-110.

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนไว้ในมาตรา 56 ความว่า “ถ้าเด็กอายุยังไม่เกิน 7 ขวบ กระทำความผิด ท่านว่ามันยังมิรู้ความผิด และชอบอย่าให้ลงอาญาแก่มันเลย” ส่วนการกระทำผิดของบุคคลที่มีอายุเกินกว่า 7 ปี กฎหมายลักษณะอาญาที่ได้วางบัญญัติของกฎหมายคล้ายคลึงกับประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งให้อยู่ในปัจจุบันมีข้อนำสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา 56 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาใช้ถ้อยคำ “ว่ามันยังมิรู้ผิดและชอบ” แตกต่างจากประมวลกฎหมาย พ.ศ. 2500 มาตรา 73 ซึ่งได้มีการอธิบายว่ากฎหมายมีข้อสันนิษฐานโดยเด็ดขาดว่า เด็กจะมีเจตนาตามกฎหมายลักษณะอาญามาตรา 43 ไม่ได้ โจทย์จะแสดงเหตุผลใด ๆ และนำสืบว่าเด็กกระทำผิดนั้นมีความรู้สึกรับผิดชอบเยี่ยงผู้ใหญ่ เพราะศาลก็ยอมทำตามคำของโจทย์ไม่ได้<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเด็กกระทำความผิดก็ มีวิธีการพิเศษที่จะนำมาใช้โดยให้ได้รับการสงเคราะห์เยียวยาและแก้ไข แทนที่จะให้จำคุกทั้งมีการให้การศึกษาอบรมและฝึกฝน เพื่อเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตที่ดีงามต่อไป แทนที่จะส่งตัวเด็กไปคุมขังในเรือนจำ ซึ่งเป็นการลงโทษทำให้เด็กได้รับความอับอาย และชินชากับสภาพการบีบคั้นทารุณทางจิตใจ ทั้งยังก่อให้เกิดปมด้อยแก่เด็กไปตลอดชีวิตด้วย หน่วยงานราชการจึงส่งเด็กเหล่านั้นไปยังโรงเรียนฝึกอาชีพตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2498 หรือสถานฝึกอบรมตามพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479<sup>5</sup> โดยตามมาตรา 6 กำหนดให้กรมราชทัณฑ์จัดตั้งสถานฝึกและอบรมเด็ก เพื่อดำเนินการฝึกสอนอบรมในทางศีลธรรมจรรยา และวิชาอันเป็นความรู้ทั่วไป วิชาชีพ การงานอุตสาหกรรม การทำงานเกษตรกรรม การพาณิชยกรรม มาตรา 5 วางหลักไว้ว่าเด็กที่จะจัดเข้ารับการฝึกอบรม ได้แก่เด็กซึ่งศาลมีคำสั่งไปไว้ในโรงเรียนดัดสันดานตามบทกฎหมายลักษณะอาญา หรือเด็กที่ศาลสั่งให้เข้ารับการฝึกอบรม และในมาตรา 7 ได้กำหนดแนวทางในการจัดฝึกและอบรมเด็ก จักต้องคำนึงถึงอุปนิสัยใจคอของเด็ก และพยายามจัดไปในทางเหมาะสมอันจะพึงอำนวยประโยชน์อย่างดีที่สุด ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อเด็กที่กระทำความผิด มีลักษณะนุ่มนวลไม่แข็งกระด้าง โดยมุ่งไปในทางแก้ไข

<sup>4</sup> กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาตรา 56, 57 และ 58 อ้างถึงใน ประธาน วัฒนวานิชย์, กฎหมายเกี่ยวกับความผิดของเด็กและกระบวนกรยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน (กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก, 2530), หน้า 21-22.

<sup>5</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, รวมกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก, 2529), หน้า 217-222.

สงเคราะห์เพื่อสวัสดิภาพและอนาคตของเด็กเป็นสำคัญ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้ว่าเด็กกระทำความผิด หรือเป็นอาชญากรแต่อย่างใด ดังมาตรา 18 กำหนดให้ออกใบสุทธิ และหนังสือแสดงการฝึกและอบรมแก่เด็กเมื่อพ้นระยะเวลาการฝึกอบรมแล้ว ในส่วนของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2479 ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ส่งเด็กที่มีอายุในเขตบังคับ (อายุยังไม่ครบ 15 ปี) ที่ไม่ได้ไปเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ไปไว้ยังโรงเรียนฝึกอาชีพได้ สำหรับพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479 ได้บัญญัติวางวิธีการปฏิบัติต่อนักโทษ และเด็กที่ต้องคำพิพากษาให้หนักไปในทางฝึกอบรม ไม่ใช่ในทางทำโทษเช่นแต่ก่อน<sup>6</sup>

หลังจากนั้น ในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481<sup>7</sup> ให้กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบดำเนินการกับเด็กนักเรียน หรือเด็กอนาถาที่ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย และให้ศาลมีอำนาจสั่งถอนอำนาจปกครองบิดามารดา หรือผู้ปกครองเด็ก ที่ใช้อำนาจปกครองโดยมิชอบเสียบางส่วน หรือทั้งหมดได้ แล้วตั้งกรมเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปกครองแทน พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เฉพาะในกรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จัดให้มีสารวัตรนักเรียน ออกทำการตรวจควบคุมดูแลความประพฤติของนักเรียนในกรุงเทพมหานครที่เร่ร่อน หรือประพฤติไม่สมควรรนอกโรงเรียน เพื่อว่ากล่าวตักเตือน และแจ้งเหตุไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ส่วนกรมประชาสงเคราะห์ได้จัดทำสถานสงเคราะห์ เป็นที่ให้การเลี้ยงดูและอบรมเด็กขึ้น เช่น สถานสงเคราะห์เด็กอ่อน โรงเรียนชาติสงเคราะห์ โรงเรียนประชาสงเคราะห์ที่ปากเกร็ด วิทยาลัยพิบูลประชาสรรค์ เยาวชนสถานทุ่งมหาเมฆ เยาวชนสถานบ้านบางละมุงจังหวัดชลบุรี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงครามได้เล็งเห็นความสำคัญของเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดกฎหมาย จึงได้ตรากฎหมายขึ้นโดยเฉพาะสำหรับเด็กและเยาวชน โดยให้มีพระบรมราชโองการ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน

<sup>6</sup> ประภาศน์ อวยชัย, บทบาทศาลคดีเด็กและเยาวชนกับความมั่นคงแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 2.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

พ.ศ. 2494 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494<sup>๘</sup> กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2495<sup>๙</sup> พร้อมทั้งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กกลาง โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดวิธีปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด ตั้งแต่การจับกุม การควบคุม การพิจารณาคดี การฝึกอบรม มีลักษณะแตกต่างไปจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญากับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ โดยมีหลักมุ่งเน้นไปในทางแก้ไขสงเคราะห์ ให้กลับตนเป็นพลเมืองดีของสังคม ยิ่งกว่าการลงโทษให้เช็ดหลาบทำนองเดียวกับผู้ใหญ่กระทำผิด การพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนกระทำความผิด จึงมุ่งค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวเด็ก ว่าอะไรเป็นสาเหตุปัจจัยผลักดันให้เด็กมีความประพฤติเบี่ยงเบน จนกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด มีการสืบเสาะ และพิจารณาข้อเท็จจริงโดยแพทย์และพนักงานคุมประพฤติ พร้อมกับสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำความผิด ซึ่งจะทำให้ศาลทราบถึงสาเหตุแห่งการทำความผิด เมื่อทราบแล้วจึงกำหนดแนวทางในการแก้ไขสงเคราะห์ที่เหมาะสมเป็นราย ๆ ไป รวมทั้งให้การศึกษา ฝึกวิชาชีพ เพื่อให้กลับตนเป็นพลเมืองดี สามารถอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข

เมื่อพิจารณาทบทวนกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่ายังมีข้อบกพร่องและอุปสรรคอยู่หลายอย่าง เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้สำหรับปฏิบัติต่อเด็ก หลังจากศาลมีคำพิพากษา กฎหมายไม่ได้บัญญัติวิธีการเฉพาะในการปฏิบัติต่อเด็ก เด็กจึงได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกับผู้ใหญ่กระทำความผิด ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม และมีผลเสียต่อเด็กได้

อนึ่ง ในสมัยที่ยังใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งเพิ่งมาถูกยกเลิก และใช้ประมวลกฎหมายอาญาแทนตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 นั้น การปฏิบัติต่อเด็กที่กระทำผิดกฎหมายศาลได้แต่พิเคราะห์ถึงความรู้สึกผิดชอบของเด็ก ประกอบกับลักษณะของความผิดที่เด็กได้กระทำแล้วกำหนดโทษไปตามความเหมาะสมกับความผิด และความรู้สึกผิดชอบของเด็กเท่านั้น หลักการที่จะค้นหาสาเหตุที่เด็กกระทำผิด แล้วพยายามแก้ไขเหตุนั้นมากกว่าที่จะมุ่งลงโทษ ยังไม่อาจปฏิบัติได้ในศาลธรรมดา หรือศาลผู้ใหญ่ เพราะขาดหน่วยงานพิเศษสำหรับประสานงานกับ

<sup>๘</sup> วิชา มหาคุณ และวัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, รายงานการวิจัยเรื่อง ผลกระทบของเด็กถูกกระทำทารุณกรรม: มาตรการป้องกันแก้ไข ศึกษาเฉพาะกรณีเด็กและเยาวชนที่เคยต้องคดี (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทคนิค 19, 2533), หน้า 98.

<sup>๙</sup> ประภาศน์ อวยชัย, บทบาทศาลคดีเด็กและเยาวชนกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 4.

ศาลในการที่จะสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็ก เพื่อทราบสาเหตุที่กระทำผิด ตลอดจนดำเนินการ ฝึกและอบรมให้เด็กกลับตนเป็นคนดี<sup>10</sup>

ในปี พ.ศ. 2501 สมัยของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัด การฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2501<sup>11</sup> โดยให้โอนกิจการจัดฝึกอบรมเด็กกระทำ ผิดจากรมราชทัณฑ์ไปให้กรมประชาสงเคราะห์ดูแลแทน ดังมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราช บัญญัตินี้ดังกล่าว ว่ารัฐบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการปฏิบัติและอบรมแก้ไขความประพฤติของ เด็กที่กระทำผิดกฎหมายนั้น มีหลักสำคัญมุ่งไปในทางครอบครัวและสังคม ยิ่งกว่าที่จะแก้ไขด้วย วิธีกำราบและลงโทษดังที่เคยปฏิบัติกันมา โดยที่ถือว่าสาเหตุที่เด็กเหล่านั้นกระทำผิดกฎหมายนั้น เนื่องจากไม่ได้รับการอบรมสั่งสอน และความเอาใจใส่ดูแลจากบิดามารดา หรือผู้ปกครองโดย ถูกต้องเพียงพอ หรือตกอยู่ในสภาพแห่งสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อันไม่เป็นคุณแก่เด็ก หรือด้วยเหตุความ วิปริตทางร่างกายและจิตใจของเด็กเอง ฉะนั้นการปฏิบัติต่อเด็กหรือเยาวชน ดังกล่าวจึงจำเป็นต้อง ดำเนินการโดยสุ่มรอบคอบ โดยพินิจถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพสิ่งแวดล้อม สภาพทางบ้าน และครอบครัว ตลอดจนสภาพทางร่างกายและจิตใจ เพื่อวิเคราะห์ และได้ทราบถึงข้อมูลแห่งการ กระทำผิดนั้น แล้วหาทางสงเคราะห์หรือบรรเทาทางแก้ไข ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ส่งไปอบรมเลี้ยงดู และให้การศึกษาทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ตามที่เหมาะสมกับเด็ก เมื่อถึงเวลาที่เด็กหรือเยาวชนเหล่านั้นจะต้องดูแลตนเอง ก็มีการจัดหางานให้ทำ จัดหาที่อยู่อาศัย ให้ เป็นต้น โดยเหตุการณ์ที่ปฏิบัติต่อเด็กหรือเยาวชนที่กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมมาจะเป็นการ เน้นหนักไปในทางลงโทษ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางแก้ไขปัญหาความประพฤติตามหลักจิตวิทยา และสังคมสงเคราะห์ อันมีลักษณะเป็นงานประชาสงเคราะห์ยิ่งกว่างานราชทัณฑ์ ดังนั้นรัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร จึงเห็นสมควรที่จะโอนการฝึกอบรมเด็กซึ่งอยู่ในโรงฝึกอาชีพเกาะใหญ่ของ กรมราชทัณฑ์ ไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ต่อไป<sup>12</sup> จึงเห็นได้ว่า แนวความคิด ในการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด ได้เปลี่ยนจากการลงโทษมาเป็นการแก้ไข

<sup>10</sup> ประกาศน ๑๖๖๕๖, บทบาทศาลคดีเด็กและเยาวชนกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 3.

<sup>11</sup> คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, รวมกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อ บังคับเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน, หน้า 223.

<sup>12</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 399/2501 ลงวันที่ 9 มกราคม 2501 เรื่อง บริการสงเคราะห์และ เยาวชนของกรมประชาสงเคราะห์

สงเคราะห์ให้กลับตนเป็นพลเมืองดี ยิ่งกว่าการลงโทษให้เข็ดหลาบเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ที่กระทำผิด นับแต่นั้นเป็นต้นมา

### สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการปฏิบัติงานสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479 ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ศาลซึ่งพิพากษาคดีอาญาอาจออกคำสั่งให้ส่งตัวจำเลย ไปควบคุมไว้ในโรงเรียนฝึกอาชีพ ในโรงเรียนดัดสันดาน หรือสถานที่ฝึกอบรมแล้วแต่กรณี ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โรงเรียนดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมราชทัณฑ์ และต่อมาได้โอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ในปี 2501 นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2501 รวมทั้งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2483 โดยประเภทของเด็กที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ให้การสงเคราะห์ในขณะนั้น ได้แก่ (1) เด็กกำพร้าอนาถา เร่ร่อนไร้ที่พึ่ง นับตั้งแต่เด็กอ่อนที่มารดาทอดทิ้งไว้ในโรงพยาบาล สถานพยาบาล หรือตามที่สาธารณสถาน จนถึงเด็กโต ซึ่งตกอยู่ในสภาพขาดผู้ปกครองด้วยสาเหตุต่าง ๆ (2) เด็กที่ครอบครัวยากจนขาดแคลน ไม่สามารถจะให้การเลี้ยงดูและการศึกษาตามสมควรแก่วัยของเด็ก (3) เด็กยากจนที่บิดามารดาเจ็บป่วยเรื้อรังหรือป่วยเป็นโรคติดต่ออย่างร้ายแรง ต้องเข้ารับการรักษายาบาล (4) เด็กยากจนที่บิดามารดาต้องโทษคุมขัง หรือกำลังรับการสงเคราะห์อยู่ในสถานสงเคราะห์อื่น ๆ (5) เด็กที่มีปัญหาความประพฤตินบิดามารดา หรือผู้ปกครองไม่สามารถควบคุมได้ (6) เด็กที่มีได้รับการเลี้ยงดูตามสมควรแก่วัยและสภาพของเด็กที่ถูกทอดทิ้งทารุณ ถ้าปล่อยไว้กับครอบครัวแล้ว อาจทำให้เกิดอันตรายแก่สวัสดิภาพและความเจริญเติบโตของเด็กได้ และ (7) เด็กที่กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาให้ส่งมารับการฝึกอบรมยังสถานเยาวชน<sup>13</sup>

นอกจากนี้ จากข้อมูลของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กกลาง ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับเด็กที่กระทำความผิดทางอาญา ได้แสดงให้เห็นลักษณะความประพฤตินของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดและได้ถูกจับกุมส่งสถานพินิจและคุ้มครองเด็กกลาง โดยประเภทการทำความผิดของเด็ก

<sup>13</sup> กรมประชาสงเคราะห์, รายงานประจำปี 2515 (กรุงเทพมหานคร: กรมประชาสงเคราะห์, 2515), หน้า 1.

ที่พบมากที่สุด ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน และความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด<sup>14</sup> สำหรับสาเหตุของการกระทำความผิดของเด็กนั้น พบว่ามีสาเหตุหลัก 5 ประการ ได้แก่ สภาพทางครอบครัว การคบเพื่อนเสเพลหรือถูกใช้จ้างวาน สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพทางร่างกายหรือสภาพทางจิตใจ และสาเหตุอื่น ๆ เช่น ทางกามารมณ์ ประมาท เสี่ยงโชคทางการพนัน โดยสภาพทางครอบครัวหรือสภาพทางอารมณ์เป็นสาเหตุที่สูงเป็นอันดับแรก รองลงมาคือการคบเพื่อนเสเพลหรือถูกชักจูงใช้จ้างวาน สภาพทางเศรษฐกิจ สาเหตุอื่น ๆ และสภาพทางร่างกาย หรือสภาพทางจิตใจ ตามลำดับ<sup>15</sup>

เมื่อได้พิจารณาถึงสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก ที่เกิดขึ้นก่อนมีการกำหนดใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 จะพบว่า มีทั้งเด็กที่ประสบปัญหาในลักษณะต่าง ๆ และเด็กที่กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา โดยเด็กที่กระทำความผิดในลักษณะใดก็ตาม จะถือว่าเป็นผู้ที่กระทำความผิดเช่นเดียวกับผู้ใหญ่กระทำความผิด ต้องเข้าไปรับการพิจารณาความผิดในศาล และได้มีวิวัฒนาการของกฎหมายสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ตั้งแต่กฎหมายจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479 จนมาถึงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งการดำเนินการกับเด็กที่ประสบปัญหาในระบบนี้ ได้แยกออกจากกระบวนการยุติธรรมทางศาล เป็นระบบหนึ่งในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่มีความผิดสถานะ (Status offense) ของบุคคลที่อยู่ในวัยที่กฎหมายกำหนด

## 2. ประวัติความเป็นมาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

ต่อมารัฐบาลในสมัยของจอมพลถนอม กิตติขจรได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515<sup>16</sup> เป็นการกำหนดวิธีการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยเฉพาะ ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ คือโดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันมี

<sup>14</sup> สุพจน์ สุโรจน์, "เด็กและเยาวชนกระทำความผิดกฎหมาย," อุลพาน 25 (กรกฎาคม-ตุลาคม 2521): 40-43.

<sup>15</sup> สุชา จันทร์อม และสุรางค์ จันทร์อม, จิตวิทยาเด็กเกเร (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้ง, 2522), หน้า 110.

<sup>16</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ และสมโภช จุลประภา, กฎหมายเกี่ยวกับเด็กในปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทคนิค19, 2530), หน้า 27-36.



เด็กกำพร้าอนาถาที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดูเด็ก ซึ่งไม่สมควรแก่วัย และเด็กซึ่งตกอยู่ในสภาพ แวดล้อมอันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อร่างกาย จิตใจ และศีลธรรมเป็นจำนวนมาก หากไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลสงเคราะห์และคุ้มครองที่เหมาะสมแล้ว จะเป็นภัยแก่สังคมและประเทศชาติ คณะปฏิวัติตระหนักดีว่าการให้สวัสดิการแก่เด็กอย่างได้ผลนั้น นอกจากจะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการดังกล่าวแล้ว ยังสมควรกำหนดให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก เข้ามามีส่วนช่วยในการอบรมเลี้ยงดูเด็กของตนอีกด้วย<sup>17</sup> หากแต่กรณีตามประกาศของคณะปฏิวัติ ได้แก่ เด็กซึ่งยังมีได้กระทำความผิดในคดีอาญา<sup>18</sup> ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ โดยมีอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบดำเนินงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้<sup>19</sup>

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ สืบเนื่องจากการร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็กของ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2510 หรือในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 ซึ่งล้าสมัยไม่ทันกับสภาพของสังคมไทย และในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการ ประสงค์จะนำเรื่องการควบคุมความประพฤตินักเรียน ไปบัญญัติเป็นอีกกฎหมายหนึ่งต่างหาก ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็ก จึงตัดส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมความประพฤตินักเรียนนี้ออกไป การร่างในชั้นอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็ก เสร็จสิ้นลงในวาระที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2513 และได้มีการพิจารณาในระดับกระทรวงมหาดไทยต่อมาอีก จนเพิ่งได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยแยกเป็น

1. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 132 เรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองความประพฤติ นักเรียนและนักศึกษา ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2515 และได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 ระบุการแต่งกายหรือความประพฤติอันไม่สมควรแก่วัย ความไม่เหมาะสมแก่สภาพของนักเรียนและนักศึกษา<sup>20</sup>

<sup>17</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515.

<sup>18</sup> พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 (กรุงเทพมหานคร: ประยูรวงศ์, 2531), หน้า 46.

<sup>19</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515.

<sup>20</sup> ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ ภายใต้การปฏิบัติงานของสารวัตรนักเรียนในการสอดส่องดูแลนักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษา

2. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 เรื่องการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ให้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 และได้มีกฎกระทรวงออกตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ระบุลักษณะของเด็กที่ประพฤติน่าไม่สมควรแก้ไข<sup>21</sup>

### จุดกำเนิดของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

ในช่วงปี พ.ศ. 2492-2493 ซึ่งอยู่ในสมัยของรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม คณะกรรมการสำนักวัฒนธรรมทางจิตใจ ได้ปรึกษาเรื่องเกี่ยวกับเด็กที่เรียนจบชั้นประถมศึกษา แล้วไม่ได้เรียนต่อ และยังไม่สามารถทำงาน จนถึงวันเข้ารับราชการทหาร มีเวลาว่างอยู่ในระหว่าง 3 ถึง 8 ปี เด็กเหล่านี้จะประพฤติไปในทางเกเรเป็นจำนวนมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมเด็ก และนักเรียนไม่ได้คลุมไปถึงเด็กที่ว่างการเรียนดังกล่าวแล้ว จึงเห็นสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียนเสียใหม่ เพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสภาวัฒนธรรมแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2492 ไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ รับผิดชอบพิจารณาพร้อมกับกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์เด็ก พ.ศ. 2493 เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ไปให้คณะกรรมการพิจารณาการอบรมสงเคราะห์เด็ก และการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนพิจารณา ปราบปรามผลการพิจารณาของคณะกรรมการว่า หลักการของร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์เด็ก พ.ศ. 2493 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งใช้วิธีการสงเคราะห์เด็ก ได้จัดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่เสมือนตุลาการขึ้นเพื่อพิจารณาฐานะของเด็กแล้ว จึงสั่งใช้วิธีการสงเคราะห์ต่าง ๆ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับตัวเด็กนั้น จะอุทธรณ์ไปยังศาลชั้นต้นได้ เมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งแล้วให้เป็นอันยุติ

วิธีการร่างแบบนี้ คณะกรรมการพิจารณาการอบรมสงเคราะห์เด็กและการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน ไม่เห็นชอบด้วยเหตุผลสำคัญ คือกำหนดให้คณะกรรมการสั่งให้ส่งตัวเด็กไปไว้ในสถานสงเคราะห์ จนกว่าเด็กจะบรรลุนิติภาวะนั้นเป็นการตัดเสรีภาพของบุคคลและเป็นการตัด

<sup>21</sup> สง่า สันะสมิต, กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน (พิมพ์ครั้งที่ 3) (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 227-228.

อำนาจปกครองของบิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็ก สมควรจะให้ศาลคดีเด็กและเยาวชนเป็นผู้พิจารณาพิพากษา เพื่อให้จำเลยมีโอกาสต่อสู้คดีและมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ได้ และในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 ก็มีมาตรา 8 (3) ระบุไว้แล้วว่า "ศาลคดีเด็กและเยาวชนมีอำนาจเทียบเท่ากับอำนาจของตัวเด็กและเยาวชนตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษา กฎหมายว่าด้วยการควบคุมเด็กและนักเรียน และกฎหมายอื่น ๆ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลคดีเด็กและเยาวชน" ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์เด็ก พ.ศ. 2493 จึงได้ถูกระงับไป<sup>22</sup>

จนกระทั่งในปี 2504-2506 คือในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.... โดยคณะกรรมการดำเนินการป้องกันและปฏิบัติต่อเด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติและกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งนำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และในที่สุดได้กลายเป็นร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ.... เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี หลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับผู้มีอำนาจสั่งใช้วิธีการสงเคราะห์ต่าง ๆ ได้จัดให้มีคณะกรรมการสงเคราะห์และคุ้มครองเด็ก ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ประกาศเพิกถอนสิทธิและอำนาจในการปกครองเลี้ยงดูเด็กจากบิดามารดาหรือผู้ปกครองเดิม และให้สิทธิและอำนาจอันบิดามารดาหรือผู้ปกครองเดิมพึงมีต่อเด็กนั้นตกมาอยู่แก่กรมประชาสงเคราะห์ คำวินิจฉัยนี้ผู้มีส่วนได้เสีย สามารถจะคัดค้านว่าการกระทำดังกล่าวยังไม่มีเหตุผลเพียงพอ ให้กรมประชาสงเคราะห์ได้ภายใน 1 เดือน โดยให้กรมประชาสงเคราะห์นำเรื่องขอให้ศาลวินิจฉัยภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับคำร้องคัดค้าน สำหรับร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ.... นี้ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2506 ให้ส่งไปให้ศูนย์รวมการศึกษาวิจัยปัญหาเยาวชน สภาวิจัยแห่งชาติพิจารณา ซึ่งในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระงับไปอีก<sup>23</sup>

ต่อมาในช่วงของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในช่วงปี 2510-2515 กระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็กขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 13 คน ประกอบด้วยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยจำนวน 11 คน ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการจำนวน 1 คน และข้าราชการกระทรวงยุติธรรมจำนวน 1 คน ร่วมกันพิจารณา

<sup>22</sup> สง่า สีนะสมิต, กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน, หน้า 228-229.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างขึ้น เมื่อคณะอนุกรรมการชุดนี้ ได้พิจารณาเสร็จใน พ.ศ. 2513 แล้ว ได้มีการพิจารณาในระดับกระทรวงมหาดไทยต่อมา จนกระทั่งได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในรูปประกาศของคณะปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2515 โดยแยกเป็น 2 ฉบับข้างต้น สำหรับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 132 เป็นร่างที่เสนอโดยกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 หลักการส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณา ร่างไว้ สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ใช้วิธีการร่างเกี่ยวกับผู้มีอำนาจ สั่งใช้วิธีการคุ้มครองและ สงเคราะห์นั้นให้มีผู้ปกครองสวัสดิภาพ (welfare guardian) มีอำนาจปกครองเด็ก แต่ไม่มีอำนาจ ปกครองทรัพย์สินของเด็ก ถ้าเด็กนั้นมีผู้ปกครองตามกฎหมายอยู่ ลักษณะการปกครองเช่นนี้อยู่ใน สถานะที่เป็นผู้ปกครองชั้นที่มีอำนาจอุปการะผู้เยาว์เท่านั้น มิใช่เป็นการถอนอำนาจผู้ปกครองตาม กฎหมาย โดยได้เทียบเคียงกับระบบศาลคดีเด็กและเยาวชน ซึ่งยังมีการกำกับการปกครองของ ผู้ปกครองตามกฎหมายได้ โดยมีได้ถอนอำนาจปกครองของผู้ปกครองตามกฎหมาย กฎหมาย สวัสดิภาพเด็กนี้ครอบคลุมเฉพาะเด็กที่ยังมิได้กระทำความผิดกฎหมายอาญา แต่จำเป็นต้องได้รับการ คุ้มครองสวัสดิภาพหรือการสงเคราะห์ (pre-delinquent) ส่วนเด็กและเยาวชนที่กระทำความ ผิดกฎหมายอาญา (delinquent) จะอยู่ในความดูแลของระบบศาลคดีเด็กและเยาวชนตามกฎหมาย จัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน<sup>24</sup>

กล่าวโดยสรุป วิวัฒนาการการควบคุมแก้ไขเด็กที่กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็น ความผิด มีแนวโน้มไปในทางให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมากขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาเด็กที่เกิดขึ้นในสังคมไทย จะพบว่า มีทั้งเด็กที่กระทำการ อันกฎหมายบัญญัติในความผิดทางอาญา และเด็กซึ่งประพฤตินั้นไม่สมควรตามวัยของตน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะสำหรับเด็ก แต่เดิมนั้นเด็กที่ต้องหาว่ากระทำการอันกฎหมาย บัญญัติว่าเป็นความผิด จะถูกดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ วิธีการและ ขั้นตอนต่าง ๆ จะเป็นไปอย่างคดีอาญาธรรมดา ต่อมาได้มีแนวความคิดว่าเด็กที่กระทำความผิด ไม่ใช่อาชญากร เพียงแต่เป็นผู้หลงผิดหรือกระทำความผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ถูกชักจูงให้กระทำความ ผิด ดังนั้น เด็กที่กระทำความผิดมีการแบ่งแยกการพิจารณาโทษต่างหาก จากผู้ใหญ่อย่างชัดเจนการ ปฏิบัติต่อเด็กจึงมุ่งเน้นไปในทางแก้ไขสงเคราะห์ มากกว่าเป็นการลงโทษให้เช็ดหน้า

<sup>24</sup> สง่า สีนะสมิต, กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน. หน้า 230-231

## ศึกษาเนื้อหาของนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เป็นนโยบายที่กรมประชาสงเคราะห์นำมาดำเนินการเพื่อการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เนื่องจากการปฏิบัติงานในลักษณะเช่นนี้ เป็นภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ประกาศฉบับดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์ได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเด็กที่ประสบปัญหาต่าง ๆ กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการปฏิบัติงานสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก พ.ศ. 2479 และพระราชบัญญัติจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2501 รวมทั้งพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2483 เมื่อสภาพปัญหาเด็กได้มีการเปลี่ยนแปลง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย จึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย ที่นำมาปฏิบัติในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เมื่อมีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว กรมประชาสงเคราะห์จึงเป็นผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ ซึ่งนโยบายดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก หลักการและเหตุผลของนโยบายฉบับนี้ มุ่งหมายจะให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ลักษณะของการดำเนินการนี้ จะเป็นงานบริการด้านสวัสดิภาพสังคมและหรือสังคมสงเคราะห์ ซึ่งการศึกษาเนื้อหาของนโยบายจะประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

### 1. ลักษณะของเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

ในการปฏิบัตินโยบายฉบับนี้ จะมุ่งให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยกฎหมายได้กำหนดประเภทของเด็ก ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามประกาศฉบับนี้ ได้แก่ ผู้ซึ่งอายุไม่ครบสิบแปดปีบริบูรณ์ และยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส โดยเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ (ดูข้อ 9 ภาคผนวก) ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้แก่ เด็กซึ่ง

- (1) ไม่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครอง
- (2) บิดามารดาหรือผู้ปกครองทอดทิ้งไว้ ณ สถานที่หนึ่ง หรือเป็นเด็กพลัดหลง
- (3) บิดามารดาหรือผู้ปกครองให้ความอุปการะเลี้ยงดูไม่เหมาะสม หรือไม่สามารถให้ความอุปการะเลี้ยงดูได้ เพราะเหตุที่ถูกจำคุก กักขัง พิการ ทุพพลภาพ ป่วยทางร่างกายหรือทาง

จิตใจ หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่เด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ หรือศีลธรรม

(4) พิการทางร่างกาย สมอง สติปัญญา หรือจิตใจ

สาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กที่ประสบปัญหาดังกล่าวมาแล้ว กลไกของกฎหมายจะเข้าไปแทรกแซง ในกรณีที่เด็กนั้น ๆ จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ หรือการคุ้มครองในสถานสงเคราะห์ (Institutional care) นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการแก่เด็กที่ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย หรือทรบกันทั่วไปว่าเป็นความผิดสถานะ (Status offense) ของบุคคลซึ่งมีอายุอยู่ในวัยที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกด้วย<sup>25</sup> ตามที่ปรากฏในข้อ 12 (ภาคผนวก) เด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้แก่ เด็กซึ่งมีปัญหาทางความประพฤติ อันได้แก่ เด็กซึ่งมีบิดามารดา หรือผู้ปกครอง ไม่สามารถควบคุมความประพฤติได้ หรือเด็กซึ่งประพฤติตนไม่สมควร ความประพฤติตัวไม่สมควรแก่วัยนี้ บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของประกาศคณะปฏิวัติ โดยเด็กซึ่งประพฤติตนไม่สมควรแก่วัยตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง คือ การประพฤติตนดังต่อไปนี้

- (1) ประพฤติส่อไปในทางเกเรหรือเที่ยวเร่ร่อนในที่สาธารณะ
- (2) มั่วสุมและก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ชาวบ้านและผู้สัญจรไปมา
- (3) ขอดทานหรือกระทำการส่อไปในทางขอดทาน
- (4) เล่นการพนันหรือมั่วสุมในวงการพนัน
- (5) เสพสุรา สูบบุหรี่หรือยาเสพติดให้โทษ หรือของมีนเมาอย่างอื่น หรือเข้าไปในสถานที่จำหน่ายสุรา เพื่อเสพหรือซื้อสุรา
- (6) เข้าไปในโรงจมน้ำ สถานบริการหรือสถานการค้าประเวณี เว้นแต่เป็นผู้อยู่อาศัย
- (7) ประพฤติตนทำนองขู่สาวในที่สาธารณะ
- (8) ไม่เรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยประถมศึกษา
- (9) เที่ยวเตร่ในเวลากลางคืน ระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกาถึงเวลา 04.00 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ไปกับบิดามารดาหรือผู้ปกครอง
- (10) หลบหนีจากสถานแรกรับเด็ก หรือสถานสงเคราะห์เด็ก

<sup>25</sup> ประธาน วัฒนวานิชย์, "การปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนผู้กระทำผิดในประเทศไทย," นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2531): 32

## 2. มาตรการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

ในการดำเนินการดังกล่าว ประกาศคณะปฏิวัติได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์และข้าราชการตำรวจดำเนินการตามข้อ 7 (ดูภาคผนวก) โดยกล่าวว่า เพื่อประโยชน์ในการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ซึ่งรับราชการอยู่ในท้องที่ ที่บิดามารดาผู้ปกครองหรือเด็กมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ชักถามเด็กเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย ว่าเด็กนั้นพึงได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพ หรือนำเด็กนั้นไปกักตัวไว้ ณ ที่ทำการเท่าเวลาที่จะสอบถามถ้อยคำที่จำเป็นจากเด็ก บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก หรือจากผู้เกี่ยวข้องรู้เห็นแล้วแต่กรณี และให้กระทำโดยมิชักช้า ห้ามมิให้ใช้วิธีกักตัวเด็กเพื่อป้องกันการหลบหนีเกินความจำเป็น

(2) เรียกบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กหรือบุคคลอื่นที่สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นอยู่หรือความประพฤติของเด็กมาให้ถ้อยคำ

(3) สั่งให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ที่เด็กอาศัยอยู่ หรือที่เด็กกำลังศึกษาหรือทำงาน ส่งพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นอยู่ หรือความประพฤติของเด็ก

(4) เข้าไปในสถานที่อยู่อาศัยของบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก หรือของบุคคลที่เด็กเข้าไปเกี่ยวข้อง เพื่อสอบถามและรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับความเป็นอยู่ หรือความประพฤติของเด็ก

(5) มอบตัวเด็กคืนบิดามารดาหรือผู้ปกครอง หรือมอบตัวเด็กคืนบิดามารดาหรือผู้ปกครอง พร้อมทั้งว่ากล่าวตักเตือนบิดามารดาหรือผู้ปกครองดูแล และอุปการะเลี้ยงดูมิให้เด็กนั้นประพฤติตนไม่สมควรอีก หรือส่งเด็กไปสถานแรกรับ

## 3. วิธีการให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

สำหรับวิธีให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ตามที่ปรากฏในประกาศฉบับนี้จะมีรายละเอียดดังนี้

1. สำหรับวิธีการสงเคราะห์ตามที่กำหนดในข้อ 10 (ดูภาคผนวก) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้การสงเคราะห์แก่เด็กหรือครอบครัวของเด็ก ตามความเหมาะสม ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาช่วยเหลือครอบครัวของเด็กนั้น เพื่อให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กสามารถอุปการะเลี้ยงดูเด็กได้ตามควรแก่สภาพ

(2) มอบเด็กให้อยู่ในความอุปการะของบุคคลอื่น หรือสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานสงเคราะห์เด็กของเอกชน

(3) มอบเด็กให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(4) รับเด็กไว้ในสถานรับเลี้ยงเด็กหรือสถานสงเคราะห์เด็กของทางราชการ

2. สำหรับวิธีการให้การคุ้มครองสวัสดิภาพแก่เด็กตามที่กำหนดในข้อ 13 (ดูภาคผนวก) มีดังนี้

(1) ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กที่ได้รับการว่ากล่าวตักเตือน ตามข้อ 7 (5) (ดูภาคผนวก) มา แล้วทำทัณฑ์บน โดยกำหนดให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็ก ระวังมิให้เด็กนั้นประพฤติตนไม่สมควรอีก ตลอดเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ทำทัณฑ์บน และกำหนดเบี้ยปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ซึ่งบิดามารดาหรือผู้ปกครองจะต้องชำระเมื่อผิดทัณฑ์บน เมื่อได้ปรับฐานผิดทัณฑ์บน แล้วให้มีอำนาจส่งเด็กไปยังสถานแรกรับเด็ก หรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพอย่างอื่นตามที่เห็นสมควร

(2) ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองหรือเด็กได้รับการบริการจากสถานแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัว

(3) สอดส่องความประพฤติเด็ก

(4) ส่งเด็กไปอยู่ในความปกครองดูแลของบุคคลหรือองค์การที่เหมาะสม

(5) ส่งเด็กไปยังสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

ถ้าเด็กซึ่งกำลังได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตาม (5) หลบหนีจากสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไปซึ่งรับราชการอยู่ในท้องที่ที่สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตั้งอยู่ ร้องขอต่อศาลคดีเด็กและเยาวชนให้ส่งเด็กนั้นไปยังสถานพินิจและคุ้มครองเด็กตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชนหรือต่อศาลจังหวัดในกรณีที่ไม่มีศาลคดีเด็กและเยาวชนในท้องที่นั้น ให้ส่งเด็กนั้นไปรับการฝึกอบรม ณ สถานที่ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการฝึกและอบรมเด็กบางจำพวก



3. สำหรับการสอดส่องความประพฤติเด็ก (ดูข้อ 14 ภาคผนวก) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแนะนำตักเตือนหรือวางข้อกำหนดใดๆ ให้เด็กปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ห้ามมิให้เด็กเข้าไปในสถานที่ที่กำหนดหรือคบหาสมาคมกับบุคคลใดอันจะเป็นเหตุจูงใจให้เด็กประพฤติชั่ว
- (2) ห้ามมิให้เด็กเที่ยวเตร่ในเวลาค่าคืนตามเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด
- (3) ให้เด็กรายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นครั้งคราว
- (4) ให้เด็กศึกษาหรือประกอบอาชีพภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่
- (5) วางข้อกำหนดอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขความประพฤติของเด็ก

4. ในส่วนของการปฏิบัติต่อเด็ก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ได้กำหนดในข้อ 19 (ดูภาคผนวก) โดยระบุว่าบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กต้องเลี้ยงดูอบรมและให้ความเอาใจใส่แก่เด็กตามสมควรและเหมาะสม และข้อ 20 (ดูภาคผนวก) ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ทอดทิ้งเด็กไว้ในสถานพยาบาล หรือสถานรับเลี้ยงเด็กหรือทอดทิ้งเด็กไว้กับบุคคลที่รับจ้างเลี้ยงเด็ก
- (2) โฆษณาเพื่อรับเด็กหรือยกเด็กให้บุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ
- (3) ชื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนเด็กด้วยทรัพย์สิน เว้นแต่กรณีทรัพย์สินนั้นเป็นสินสอด หรือของหมั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งหรือพาณิชย์
- (4) ใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขมขานหรือกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุส่งเสริมให้เด็กขมขาน
- (5) ขายหรือให้สุรา หรือบุหรี่ หรือสิ่งเสพติดให้โทษอื่นใดแก่เด็ก หรือชักจูงให้เด็กดื่มสุรา หรือสูบบุหรี่ หรือเสพสิ่งเสพติดให้โทษอื่นใด เว้นแต่การปฏิบัติทางการแพทย์
- (6) ยอมให้เด็กเข้าเล่นการพนัน
- (7) ชักจูงหรือส่งเสริมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควร

ในกรณีที่เด็กนั้นกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด หรือไม่สามารถปกครองได้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ว่ากล่าวตักเตือนตามที่เห็นสมควร เช่น ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็กได้รับบริการจากสถานแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัว สอดส่องความประพฤติของเด็กส่งเด็กไปอยู่ในความปกครองดูแลของบุคคลหรือองค์การที่เหมาะสม และส่งเด็กไปยังสถาน

คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก อย่างไรก็ตาม การส่งตัวเด็กไปยังสถานคุ้มครองสวัสดิภาพนี้มีขอบเขตจำกัดบางกรณี กล่าวคือ ต้องดำเนินการสอบสวนและใช้วิธีการปฏิบัติเฉพาะตามกฎหมายกำหนด ให้จัดทำรายงานการสอบสวน พร้อมกับข้อมูลด้านประวัติ เพื่อส่งไปให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการเสียก่อนแล้วแต่กรณี

5. กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ไม่มีบิดามารดาผู้ปกครอง หรือเด็กที่มีปัญหาด้านความประพฤติ ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และผู้ว่าราชการจังหวัด แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ สถานแรกรับเด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก สถานสงเคราะห์เด็ก สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และสถานแนะนำปัญหาเด็กและครอบครัว โดยเอกชนสามารถจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก หรือสถานแนะนำปัญหาเด็กและครอบครัว (ดูหมวด 4 ภาคผนวก) โดยขออนุญาตต่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2515 และมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

#### 4. ระยะเวลาสิ้นสุดของการใช้มาตรการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

กฎหมายได้ระบุเวลาของการสิ้นสุดการใช้มาตรการที่หน่วยงานของรัฐนำมาใช้ดำเนินการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กโดยต้องมีเหตุปัจจัยดังนี้

1. เมื่อเด็กตกอยู่ในความปกครองดูแลของผู้ปกครองสวัสดิภาพครบกำหนดหนึ่งปีแล้ว ถ้าบิดามารดาหรือผู้ปกครองขอรับเด็กนั้นกลับไปอุปการะเลี้ยงดูเอง ให้อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร (ดูข้อ 4 ภาคผนวก)

2. เมื่ออธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้เด็กซึ่งได้รับการสงเคราะห์กลับไปอยู่ในความปกครองของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง ให้มีอำนาจสั่งให้เด็กนั้นพ้นจากการสงเคราะห์และมอบตัวเด็กคืนบิดามารดาหรือผู้ปกครองได้ (ดูข้อ 10 ภาคผนวก)

3. เมื่อเด็กซึ่งได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพมีอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งให้บุคคลนั้นอยู่ภายใต้การสอดส่องความประพฤติ หรืออยู่ในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กต่อไป จนถึงอายุไม่เกินยี่สิบปีบริบูรณ์ก็ได้ (ดูข้อ 14 ภาคผนวก) คือใช้มาตรการคุ้มครองเด็กได้จนถึงอายุอย่างสูงไม่เกิน 20 ปี ทั้งนี้บิดามารดา

หรือผู้ปกครองของเด็ก อาจได้แจ้งคำสั่งของอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลคดีเด็กและเยาวชน หรือศาลจังหวัดแล้วแต่กรณี (ดูข้อ 5 ภาคผนวก)

## 5. บทกำหนดโทษ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ระบุโทษแก่บุคคลใดที่กระทำ หรือมิได้กระทำต่อเด็กตามที่กฎหมายกำหนด โดยกล่าวไว้ในหมวด 6 (ดูภาคผนวก) บทกำหนดโทษ ซึ่งได้กำหนดบุคคลที่ควรได้รับโทษตามประกาศนี้ไว้ 3 ประเภท ดังนี้

1. บิดามารดาหรือผู้ปกครอง หากบิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่ยอมรับเด็กที่พ้นจากการสงเคราะห์ตามข้อ 10 วรรคสาม (ดูภาคผนวก) หรือไม่ยอมรับทำทัณฑ์บนตามข้อ 13 (1) (ดูภาคผนวก) หรือไม่ยอมรับมอบเด็กที่พ้นจากการคุ้มครองสวัสดิภาพตามข้อ 13 วรรคสาม (ดูภาคผนวก) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท รวมทั้งหากไม่ปฏิบัติตามข้อ 19 ต้องระวางปรับไม่เกินห้าร้อยบาท (ดูข้อ 19 และข้อ 21 ภาคผนวก)

2. เจ้าของสถานสงเคราะห์เด็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก หรือสถานแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัวหากจัดตั้งโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ยื่นคำขออนุญาตตั้งภายในกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ดูข้อ 22 ภาคผนวก)

3. บุคคลอื่นใด หากฝ่าฝืนข้อ 20 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (ดูข้อ 20 และ 24 ภาคผนวก)

ภายใต้บทบัญญัติแห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ทำให้ผู้วิจัยมองว่า กรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่ที่แสดงความรับผิดชอบในการให้บริการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพแก่เด็ก ในลักษณะดังนี้

1. คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่มีปัญหาความประพฤติ มาตราการนี้เน้นการป้องกันเด็กที่มีปัญหาความประพฤติจากสาเหตุต่าง ๆ โดยได้กำหนดประเภทของเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย อาทิเช่น เป็นเด็กเร่ร่อน มีวสันตภัยความเดือดร้อนรำคาญ ขาดการอุปการะเลี้ยงดูจากบิดามารดาผู้ปกครอง หรือได้รับการเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสม เด็กถูกทอดทิ้งว่างงาน หลบหนีออกจากบ้าน เด็กจะได้รับการตรวจสอบจากนักสังคมสงเคราะห์ ถ้าจำเป็นอาจมีการจัดทำรายงานกลับกรองและใช้มาตรการที่เหมาะสมแก่กรณี เช่น ส่งตัวให้บิดา มารดา

หรือผู้ปกครอง ว่ากล่าวตักเตือน ทำทัณฑ์บน สอดส่องความประพฤติเด็ก ให้การสงเคราะห์ ครอบครัวยุ หรือส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์

2. การคุ้มครองป้องกันไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มาตรการนี้รัฐจะเข้าแทรกแซงในกรณีจำเป็น เนื่องจากเด็กถูกกระทำทารุณ เฮอร์ดเอาเปรียบ ทำงานในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม และขายสิ่งของตามท้องถนน การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กจะทำในรูปของการให้การช่วยเหลือด้านการเงิน ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ครอบครัว หรือส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์

3. สถานสงเคราะห์ ในกรณีที่ใช้มาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพอื่น ๆ ไม่ได้ผล การส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สถานสงเคราะห์ใช้สำหรับบุคคลที่มีอายุตั้งแต่แรกเกิด แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ เว้นแต่เด็กซึ่งได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้บุคคลนั้นอยู่ภายในสถานคุ้มครองสวัสดิภาพต่อไป จนถึงอายุไม่ถึงยี่สิบปีบริบูรณ์ เช่น เด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อนพเนจร และประพฤติดันไม่สมควรแก่วัย สถานสงเคราะห์ต่าง ๆ จะให้การสงเคราะห์แก่เด็กประเภทต่าง ๆ โดยแบ่งออกเป็นสถานสงเคราะห์เด็กอ่อน สถานสงเคราะห์เด็กชายเด็กหญิง สถานแรกรับเด็ก สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และสถานสงเคราะห์เด็กพิการ

สำหรับการศึกษานโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ทำให้ผู้วิจัยพบว่าเด็กซึ่งอยู่ภายใต้การสงเคราะห์และการคุ้มครองของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ จะได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ อาจให้ความช่วยเหลือเด็กหรือครอบครัวตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ อาจมีมาตรการอื่น ๆ เช่น การมอบตัวเด็กให้อยู่ในการปกครองดูแลขององค์การหรือบุคคล การหาบิดามารดาบุญธรรม หรือส่งตัวเด็กไปยังสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ ซึ่งจะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี วิธีการให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพตามประกาศฉบับนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมของสังคม และเป็นมาตรการบังคับโดยกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งในบางกรณีมีความจำเป็นต้องใช้สถานสงเคราะห์เพื่อควบคุมตัวเด็ก ประเด็นของการบังคับของรัฐในกรณีนี้มีรากฐานมาจากความคิดที่ว่า รัฐเป็นผู้กำหนดวิธีการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ

รวมทั้งรัฐเป็นผู้คุ้มครองสวัสดิภาพหรือผู้ปกครองเด็กด้วย โดยมองว่าบางกรณีก็เป็นความจำเป็น อันไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

## สรุป

เมื่อได้ศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก และประวัติของประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 จะเห็นได้ว่ารัฐได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเด็กที่กระทำความผิดมา โดยตลอด อาจกล่าวได้ว่าการกระทำความผิดของเด็กนั้น เป็นการกระทำความผิดที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐาน (norms) มีทั้งลักษณะที่เป็นความผิดตามบรรทัดฐานความผิดตามกฎหมายอาญาและบรรทัดฐานทางสวัสดิภาพเด็ก เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ความผิดทั้งสองลักษณะของเด็กนั้น จะมีทั้งเป็นผู้ถูกกระทำ และผู้กระทำความผิดเอง โดยประเภทการกระทำต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อเด็ก และประเภทของเด็ก ซึ่งสมควรที่จะได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพนั้น ได้มีการระบุใน ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 หากแต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในยุคก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว จนกระทั่งมีประกาศออกมา ก็สามารถกำหนดประเภทของเด็กที่สมควรได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครอง รวมทั้งวิธีการดำเนินการ แนวทางในการสงเคราะห์ บทลงโทษได้ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้ในระดับหนึ่ง อีกประเด็นคือเด็กที่ใกล้จะกระทำความผิดกฎหมายอาญา จะได้รับการบังคับตามกฎหมายนี้ดีขึ้นกว่าตามพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 เพราะเจ้าหน้าที่มีอำนาจชัดเจนขึ้น อีกทั้งนำวิธีการสอดส่องความประพฤติมาใช้กับเด็กก่อนกระทำความผิดกฎหมายอาญา ซึ่งเดิมในพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2481 ไม่มี จึงกล่าวได้ว่านโยบายนี้ไม่ได้ล้มเหลวมาตั้งแต่ต้นมากนัก หากแต่เมื่อสภาพปัญหาด้านสวัสดิภาพเด็กได้เปลี่ยนแปลงไป นโยบายดังกล่าวยังคงมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ ประเด็นนี้เป็นประเด็นซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป