

# บทที่ 1

## บทนำ

ในบทนี้จะกล่าวถึงปัญหาด้านสังคมเกี่ยวกับการกระทำอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและอายุยังไม่ถึงเกณฑ์รับโทษทางอาญา พ.ศ. 2551 ของเด็กและเยาวชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ตลอดจนรัฐบาล หน่วยงานต่าง ๆ และผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านเด็กและเยาวชน เช่น กระทรวงยุติธรรม กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน กระทรวงศึกษาธิการ และกรมการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นต้น นโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กในพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เพื่ออบรมขัดเกลาเด็กและเยาวชนผู้ถูกควบคุมตัวในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนก่อนที่จะส่งตัวกลับคืนสู่สังคม ซึ่งบทนี้ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ปัญหาในการวิจัย ขอบเขตการวิจัย วิธีการดำเนินการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และแนวทางการนำเสนอในแต่ละบท ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของสังคมไทยในปัจจุบันซึ่งอยู่ในภาวะที่มีการแข่งขันกันมาก เนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรทำให้การดำรงชีวิตของคนในสังคมเกิดความซับซ้อนมากขึ้น โครงสร้างของสังคมเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการขาดโอกาสและการขาดแคลนทรัพยากรในกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพตนเองและนำทรัพยากรมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสังคมไทยกำลังประสบปัญหาวิกฤตค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป จากความเป็นพลวัต (dynamic) หรือลักษณะการเปลี่ยนแปลงสูงตามกระแสโลกยุค-

โลกาภิวัตน์ (globalization) ซึ่งส่งผลกระทบมาจากการถ่ายทอดทางวัฒนธรรมจากต่างชาติเข้ามาสู่ประเทศโดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) และสื่อต่าง ๆ ในหลากหลายช่องทาง ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนค่านิยมและพฤติกรรมที่เน้นวัตถุนิยมและบริโภคนิยมมากขึ้น โดยขาดจิตสำนึกสาธารณะ ให้ความสำคัญกับส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ทำให้คุณธรรมและจริยธรรมของคนไทยลดลง นำไปสู่ปัญหาสังคมต่าง ๆ อาทิ ปัญหาเด็กและเยาวชน ปัญหาการขาดสัมพันธภาพภายในครอบครัว รวมทั้งปัญหาเสพติดและอาชญากรรมอื่น ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550, หน้า 17)

ปัญหาเด็กและเยาวชนเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลและทุกภาคส่วนของสังคม เพราะเด็กและเยาวชนเป็นรากฐานของสังคมซึ่งจะเติบโตเป็นอนาคตของสังคมต่อไป และปัจจุบันปัญหาเด็กและเยาวชนมีแนวโน้มที่จะทวีรุนแรงมากขึ้น เมื่อพิจารณาอัตราคดีการกระทำความผิดตามกฎหมายบัญญัติ จากข้อมูลคดีเด็กที่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ว่าด้วยวิธีการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ต้องหาว่ากระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและอายุยังไม่ถึงเกณฑ์รับโทษทางอาญา พ.ศ. 2551 พบว่า สถิติจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2551 แนวโน้มของจำนวนคดีเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศมีอัตราที่สูง และเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะมีช่วงอายุระหว่าง 15-18 ปี มีจำนวนมากกว่าเด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดที่มีอายุระหว่าง 7-14 ปี ซึ่งพิจารณาจากสถิติจำนวนคดีเด็กและเยาวชนผู้ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ ดังตาราง 1

## ตาราง 1

จำนวนคดีเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน  
ทั่วประเทศ จำแนกตามอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2551 (หน่วย: คดี)

อายุ	ปี พ.ศ.									
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
10-14 ปี	5,316	5,183	1,849	4,496	4,313	5,177	5,872	8,078	8,888	7,183
15-18 ปี	32,072	30,256	29,599	30,789	25,602	28,131	30,208	40,140	42,240	39,798
รวม	37,388	35,439	31,448	35,285	29,915	33,308	36,080	48,218	51,128	46,981

ที่มา. จาก รายงานจำนวนคดีเด็กและเยาวชน (หน้า 31), โดย กลุ่มงานข้อมูลและ  
สารสนเทศ สำนักพัฒนาระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก  
และเยาวชน, 2552, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

จากสถิติอัตราการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542  
เป็นต้นมาจนถึงปี 2551 จำนวนคดีเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีทั่วประเทศมีอัตราของ  
แนวโน้มการกระทำความผิดอยู่ในระดับอัตราที่สูง ดังนั้น รัฐบาลและทุกภาคส่วนสังคม  
จำต้องตระหนักและรับผิดชอบร่วมกัน (co-responsibility) ในการแก้ไขปัญหาและ  
หาแนวทางป้องกันการกระทำความผิด เนื่องจากเด็กและเยาวชนเปรียบเสมือนการสร้าง  
รากฐานของสังคมให้เข้มแข็งต่อไปในอนาคต

การดำเนินคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน มีหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษแตกต่าง  
จากบุคคลทั่วไป เพื่อปกป้องและคุ้มครองความเสียหายจากการที่เด็กหรือเยาวชนถูก  
ดำเนินคดีอาญาในฐานะเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีบัญญัติไว้ใน  
กฎหมายหลัก 2 ฉบับที่ผ่านมา คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ.  
2494 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 ซึ่งต่อมาทั้งสอง  
ฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกและปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ กฎหมายฉบับนี้มีชื่อ  
เรียกว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและ-  
ครอบครัว พ.ศ. 2534 ซึ่งกระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด มิได้มีเป้าหมาย  
จำกัดเพียงวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปข้างต้นแต่รวมถึงการค้นหา  
สาเหตุแห่งการกระทำผิด สภาพแวดล้อม และสภาพของเด็กและเยาวชน อันเป็นเหตุให้

เด็กและเยาวชนเหล่านั้นกระทำความผิด ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานหรือศาลทราบถึงข้อเท็จจริงเหล่านี้ และหาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนเหล่านั้น เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้กลับตนเป็นคนดี เนื่องจากการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนแต่ละบุคคลมีสาเหตุที่แตกต่างกันไป ดังนั้นวิธีการแก้ไขจึงต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชนผู้กระทำความผิดเฉพาะราย ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการที่เหมือนกัน หรือต้องใช้การลงโทษเสมอไป ด้วยเหตุนี้กฎหมายเกี่ยวกับความผิดเด็กและเยาวชนของไทย จึงมีบทบัญญัติให้ศาลใช้วิธีการสำหรับเด็กแทนการลงโทษและในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองเด็กหรือเยาวชนมิให้ต้องเสียชื่อเสียงหรือถูกจำกัดเสรีภาพโดยไม่จำเป็น

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นองค์กรในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด เพื่อเสนอต่อศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมดูแลเด็กและเยาวชน ตั้งแต่เริ่มดำเนินคดีและหลังจากมีคำพิพากษาให้ใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน และกรณีที่ศาลตัดสินคดีให้เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด โดยมีคำสั่งให้เข้ารับการฝึกและอบรมในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ซึ่งศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนทำหน้าที่ดูแล ฝึก และอบรมเด็กและเยาวชนตามระยะเวลาที่ศาลมีคำสั่งให้เด็กและเยาวชนที่ถูกตัดสินคดีให้เข้ารับการฝึกและอบรม โดยให้การสงเคราะห์ในการจัดการศึกษา ฝึกอบรมจริยธรรมให้แก่เด็กและเยาวชน โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เด็กและเยาวชนเหล่านั้น กลับตนเป็นคนดี และไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำเมื่อถูกปล่อยตัวกลับไปสู่สังคม แต่ปัญหาที่พบในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากอัตราการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชน มีอัตราที่สูงและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จากสถิติการกระทำความผิดซ้ำของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ ดังตาราง 2

ตาราง 2

จำนวนและร้อยละของคดีเด็กและเยาวชนที่เป็นการกระทำผิดซ้ำเมื่อเปรียบเทียบกับคดีที่ถูกลงโทษโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2551 (หน่วย: คดี)

	ปี พ.ศ.										
	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	
จำนวนคดีที่จับกุมทั้งสิ้น	37,388.0	35,439.0	31,448.0	35,285.0	29,915.0	33,308.0	36,080.0	48,218.0	51,128.0	46,981.0	
จำนวนคดีที่เป็นการกระทำผิดซ้ำ	5,099.0	6,580.0	5,414.0	5,531.0	4,535.0	4,607.0	4,357.0	5,712.0	6,608.0	6,606.0	
ร้อยละของคดีที่เป็นการกระทำผิดซ้ำ	13.6	18.6	17.2	15.7	15.2	13.8	12.1	11.8	12.9	14.1	๖

ที่มา. จาก รายงานจำนวนคดีเด็กและเยาวชน (หน้า 33), โดย กลุ่มงานข้อมูลและสารสนเทศ สำนักพัฒนากระบวนการระบบงานยุติธรรมเด็กและเยาวชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2552, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

จากตาราง 2 พบว่า แนวโน้มของการกระทำผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนมีอัตราที่สูงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึง พ.ศ. 2551 และยังมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนคดีมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 12.1 มาเป็นร้อยละ 14.1 ในปี พ.ศ. 2551 ดังนั้น ปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซ้ำ จึงเป็นผลสะท้อนเชิงประจักษ์ว่ามาตรการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดยังไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนให้กลับเป็นคนดีได้ ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายและวิธีการในการแก้ไขปัญหานั้นยังไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และทุกภาคส่วนของสังคมจำเป็นต้องตระหนักและรับผิดชอบร่วมกัน (co-responsibility) ในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับเด็กและเยาวชนมิให้กระทำความผิดและมีความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด เพราะว่าเด็ก คือ อนาคตของสังคม (children is our generation) ซึ่งจะพัฒนาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ

ผลสะท้อนจากสถิติการกระทำความผิดซ้ำของเด็กและเยาวชนแสดงให้เห็นว่า นโยบายและมาตรการที่เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟู แก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน อันได้แก่นโยบายการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึก และอบรมเด็กและเยาวชนยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดไม่ให้เห็นกลับมาก่อทำความผิดซ้ำอีกและกลับตนเป็นคนดีของสังคมต่อไปในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาถึงนโยบาย และขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหอย่างไร ควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในขั้นตอนหรือกระบวนการส่วนใด เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้

เมื่อพิจารณานโยบาย และมาตรการในการจัดการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดซึ่งถูกศาลสั่งให้เข้ารับการฝึกและอบรมที่ผ่านมา นั้น อันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2494 มาตรา 16 (1) ที่กำหนดให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่เพียงจัดให้เด็กหรือเยาวชนได้ศึกษาเล่าเรียนวิชาสามัญ อย่างน้อยให้พออ่านออกเขียนได้ แม้ภายหลังต่อมาจะมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้วใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดี-

เยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 แผนมาตรา 38 (1) กำหนดให้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนมีหน้าที่จัดการศึกษาให้เด็กและเยาวชนที่อยู่ในความควบคุมให้ศึกษาเล่าเรียนวิชาสามัญอย่างน้อยให้พออ่านออกเขียนได้ (วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, 2543, หน้า 10)

แนวทางการบริหารและจัดการการศึกษาของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะแตกต่างจากการบริหารจัดการศึกษาในโรงเรียนปกติ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 และระเบียบโดยศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนกำหนดขึ้นประกอบด้วย ซึ่งแต่เดิมสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนแต่ละแห่งจะกำหนดระเบียบศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนที่จะใช้กำกับกำกับการดำเนินงานฝึกอบรมและการดูแลเด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนนั้น ๆ ขึ้นเอง ซึ่งอาจจะแตกต่างกัน แต่ในขณะนี้สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลางได้ออกระเบียบศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนฉบับใหม่ซึ่งจะใช้กำกับการดำเนินงานของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในภาพรวมทุกแห่งทั่วประเทศ

การจัดการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในแต่ละศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนโดยปกติจะจัดให้มีการสอนภายในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนนั่นเอง โดยจะตั้งโรงเรียนผู้ใหญ่ขึ้นภายในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนนั้น ๆ หรืออาจจะไม่มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นมาก็ได้ แต่ต้องมีการจัดสถานที่ซึ่งจะต้องใช้เป็นสถานที่เรียนของเด็กและเยาวชน อย่างไรก็ตาม หากเด็กและเยาวชนต้องการและได้รับการพิจารณาว่ามีความประพฤติสมควรที่จะออกไปศึกษาที่สถาบันการศึกษาภายนอกมีการอนุญาตให้เด็กและเยาวชนออกไปศึกษาในสถานศึกษาประเภทไปกลับ ภายนอกสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้ โดยความเห็นชอบจากอธิบดีศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งศาลเยาวชนและครอบครัวและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนก็มีนโยบายสนับสนุนการศึกษาของเด็กและเยาวชนด้วยเช่นกัน สำหรับการจัดการศึกษาที่จัดขึ้นภายในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ด้านนโยบายเป็นภารกิจในความรับผิดชอบของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกลางซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาในภาพรวมและประสานให้ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนแต่ละแห่งนำไป

ปฏิบัติ และส่วนของงบประมาณในการจัดการศึกษาจะได้จากกระทรวงยุติธรรมโดยจะผ่านงบประมาณดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายดำเนินการของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนแต่ละแห่ง ต่อมาในการบริหารและจัดการการศึกษาก็มีการเปลี่ยนแปลงให้ส่วนราชการที่มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยตรงเข้ามารับผิดชอบโดยมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คำนวณที่ นร. 0208/ว(ล) 7211 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2540 คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 เห็นชอบให้กระทรวงศึกษาธิการรับไปดำเนินการจัดการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพให้กับเด็กและเยาวชนที่อยู่ในความดูแลของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนรวมทั้งจัดหาครู งบประมาณ และอุปกรณ์การศึกษา ให้สอดคล้องกับวัยและระดับของเด็กและเยาวชนในการนี้กระทรวงศึกษาธิการ ได้มอบให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนดำเนินการ โดยให้ตั้งงบประมาณตั้งแต่ปี 2542 (วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล, 2543, หน้า 13)

กระบวนการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการศึกษา เนื่องจากการศึกษาสามารถพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นการสร้างพื้นฐานของการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับคุณภาพของระบบการศึกษา การพัฒนาบุคคลกรทางการศึกษา และการพัฒนาบุคคล ตลอดจนสิทธิโอกาสของการเข้าถึงบริการทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันของเด็กและเยาวชนทุกกลุ่มในสังคม สามารถพิจารณาจากนโยบาย พระราชบัญญัติ และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งพระราชบัญญัติและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน จะพบได้ว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพของการจัดการศึกษา โดยตระหนักถึงสิทธิเด็กและโอกาสการเข้ารับการศึกษาอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันของเด็กและเยาวชนในทุกกลุ่มของสังคม แต่กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญคือ การขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ขาดงบประมาณ ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ และขาดการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามนโยบาย สำหรับนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเป็นนโยบายหนึ่งที่มีความสำคัญซึ่งรัฐบาลและ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตระหนักถึงขั้นตอนและวิธีการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนถือได้ว่าเป็นเด็ก ค้อยโอกาสทางการศึกษา โดยคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ค้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติว่า เด็กและเยาวชนที่ถูกควบคุมตัวในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หมายถึง เด็ก ที่กระทำผิดตามกฎหมายบัญญัติ และถูกควบคุมตัวในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและ เยาวชน จัดว่าเป็นประเภทหนึ่งจาก 10 ประเภทของประเภทเด็กค้อยโอกาสทาง การศึกษาตามกำหนดของกระทรวงศึกษาธิการ เด็กค้อยโอกาสทางการศึกษา หมายถึง เด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบากมีชีวิตความเป็นอยู่ค้อยกว่าเด็กปกติทั่วไป จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้อง เหมาะสมกับวัยและสามารถบรรลุศักยภาพขั้นสูงสุดได้ เด็กผู้ถูกควบคุมในสถานพินิจ- และคุ้มครองเด็กและเยาวชนตามกฎหมายกำหนด จึงถือได้ว่าเป็นเด็กค้อยโอกาสทาง การศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545, หน้า 32) ที่รัฐบาลควรให้ ความสนใจเพื่อทำให้เด็กและเยาวชนเหล่านั้นสามารถเข้าถึงสิทธิและ โอกาสทางการ- ศึกษาตามนโยบายของรัฐเพื่อเป็นหนทางในการแก้ไขการปัญหาของสังคมด้วยระบบ การให้การศึกษาเพื่ออบรมกล่อมเกลา ทั้งด้านวิชาการและคุณธรรมให้แก่เด็กและ เยาวชน มีความสามารถในการประกอบอาชีพและมีสติยับยั้งในการกระทำผิดเพื่อ ดำรงชีวิตที่ดีในสังคม

เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ถือได้ว่าเป็นกลุ่มของเด็ก ผู้ค้อยโอกาสทางการศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความ- สนใจเป็นพิเศษ ควรสร้างมาตรการในการดำเนินการ และตระหนักถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อ การน่านโยบายจัดการศึกษาไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายจัดการศึกษา ให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนอย่างไร เพื่อให้มีความเหมาะสม กับกลุ่มของเด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เพราะเป็นกลุ่มของเด็ก และเยาวชนที่มีความแตกต่างจากเด็กและเยาวชนกลุ่มอื่น ๆ ที่มีอิสรภาพ มิต้องถูก ควบคุมตัวอยู่ในสถานที่เฉพาะหรือควบคุมความประพฤติ เพื่อให้การน่านโยบายการให้ การศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติให้บรรลุ

ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถเข้าถึงแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งเป็นรากฐานอย่างแท้จริงของปัญหา และส่งผลกระทบต่อ ผลลัพธ์และผลสุดท้ายในเชิงประจักษ์ทำให้เด็กและเยาวชนผู้ซึ่งกระทำความผิดและถูกศาลตัดสินสั่งให้เข้ารับการฝึกอบรมในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เมื่อครบกำหนดปล่อยตัวกลับคืนสู่ครอบครัว และสังคมให้กลับตนเป็นคนดีและไม่ให้หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำอีกในอนาคต

กล่าวโดยสรุป จะพบว่า ปัจจุบันการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ไปปฏิบัติ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลควบคุมตัวและฟื้นฟูเปลี่ยนแปลงแก้ไขพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนตามระยะเวลาที่ศาลสั่ง ให้มีการฝึกและอบรม เพื่อเป็นการฟื้นฟู บำบัด เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และแก้ไขปัญหามีให้เด็กได้กระทำความผิดซ้ำขึ้นอีกหลังจากส่งตัวกลับคืนสู่สังคมต่อไปในอนาคต ปัจจุบันเด็กและเยาวชนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นอนาคตของครอบครัว ชุมชน สังคม ประเทศชาติ และประชาคม โลก สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือเด็กและเยาวชนจะกลายเป็นพลังบุคคลสืบสานความอยู่รอดของชาติในสังคม โลก รัฐบาลของทุกประเทศและองค์กรต่าง ๆ ได้เห็นความสำคัญของการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้เจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ ความคิด และสติปัญญา การพัฒนาส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปที่การให้การศึกษแก่เด็กและเยาวชนในวัยต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของชาติในยุคสมัยต่าง ๆ การพัฒนาทางการศึกษาที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับเด็กและเยาวชนทั้งในระบบ โรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวล้วนแต่เป็นเด็กและเยาวชนปกติ เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝึกอบรมอยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแล และมีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัยเป็นผู้จัดการเรียนการสอนแก่เด็กและเยาวชนเหล่านี้ เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ควรได้รับสิทธิทางการศึกษาที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันกับเด็กและเยาวชนปกติทั่วไป ซึ่งนโยบายจัดการศึกษามีความสำคัญอย่างมาก เพราะการศึกษาสามารถช่วยพัฒนาความรู้ความสามารถทั้งเชิงวิชาการ และการ-

ประกอบอาชีพ ตลอดจนเป็นกลไกในการอบรมกล่อมเกลา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนิสัย และพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดตามกฎหมาย และถูกควบคุมตัวอยู่ในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ ประกอบกับมีจริยธรรม เป็นคนดีของสังคม และเพื่อลดปัญหาการกระทำความผิดซ้ำอีกเมื่อถูกปล่อยตัวกลับคืนสู่สังคม จึงควรศึกษาเพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานตามนโยบาย และผลของการดำเนินการตามกระบวนการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมไปปฏิบัติ ดังกล่าว ซึ่งการวิจัยนี้มุ่งที่จะแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการของรัฐที่ได้ดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนก่อนส่งตัวกลับคืนสู่สังคมอย่างไร และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติในปัจจุบันเป็นอย่างไร ตลอดจนมีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการของการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่องนี้มี 3 ประการ

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติก่อนส่งตัวกลับคืนสู่สังคม
2. เพื่อศึกษาผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) ผสมผสานกันเพื่อความถูกต้อง ความชัดเจน และความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้จากการวิจัยโดยสามารถตอบปัญหาการวิจัยได้อย่างสมบูรณ์ โดยภายหลังจากทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิด ทฤษฎี ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เพื่อตรวจสอบ ยืนยันความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง และพัฒนากรอบแนวคิดการวิจัยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) และต่อมาผู้วิจัยได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) เพื่อทดสอบกรอบแนวคิดการวิจัย ตอบคำถามการวิจัย และหาข้อสรุปจากการศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม (questionnaires) ประชากรในการวิจัย ได้แก่ ข้าราชการ และลูกจ้างในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน และเด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ เพื่อแสวงหาคำตอบการวิจัย

## นิยามศัพท์เฉพาะ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง วิธีการ แนวทางและการจัดการในการดำเนินการจัดการศึกษาในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเพื่อตอบสนองนโยบายการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนการเข้าถึง โอกาสทางการศึกษา อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน หมายถึง เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดกฎหมายอาญาและพ.ร.บ. ต่าง ๆ ที่ระบุเป็นความผิดของเด็กและเยาวชน ตลอดจนประกาศของคณะปฏิวัติที่ระบุการกระทำที่เป็นความผิดไว้ แต่ให้พิจารณาคดีเป็นไปตาม พ.ร.บ. วิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน ซึ่งศาลเยาวชนและครอบครัว



ได้พิพากษาว่ามีความผิดตามกฎหมาย และมีคำสั่งให้เข้ารับการฝึกและอบรม เพื่อบำบัด  
ฟื้นฟูในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน

• เด็กผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา หมายถึง เด็กและเยาวชนที่ถูกควบคุมในสถานพินิจ  
และคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นประเภทหนึ่งของเด็กด้อยโอกาสทาง  
การศึกษาตามกำหนดของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะเป็นเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก  
มีชีวิตความเป็นอยู่คือต่ำกว่าเด็กปกติทั่วไป จำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ  
เพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีพัฒนาการที่ถูกต้องเหมาะสมกับวัยและสามารถบรรลุ  
ศักยภาพขั้นสูงสุดได้

ผลสัมฤทธิ์ของการนํานโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและ  
อบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ หมายถึง ผลประ โยชน์จากการดำเนินการนํานโยบายจัด  
การศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ ใน 5 มิติ ได้แก่ มิติแรก คือ สามารถเปลี่ยนแปลง  
พฤติกรรมและทัศนคติในการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนได้ มิติที่สอง คือสามารถนำ  
ความรู้ทั้งด้านวิชาการและการประกอบอาชีพไปประยุกต์ใช้ได้หลังจากได้รับการปล่อยตัว  
มิติที่สาม การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาและปัจจัยเอื้อพื้นฐาน มิติที่สี่ระบบการ-  
บริหารจัดการภายในสถานศึกษา และมิติที่ห้า การสร้างระบบเครือข่ายในการดำเนินงาน  
และการติดตามผล

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หมายถึง เป็นองค์กรที่สำคัญใน  
การรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชนผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิด เพื่อเสนอ  
ต่อศาลเยาวชนและครอบครัว และมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมดูแลเด็กและเยาวชน  
ตั้งแต่เริ่มดำเนินคดีและหลังจากมีคำพิพากษา สำหรับการพิพากษาคดีของศาล สถาน-  
แรกรับเด็กและเยาวชน หมายถึง สถานที่ที่รับเด็กและเยาวชน ซึ่งถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่  
ตำรวจแล้วนำส่งสถานแรกรับ เพื่อรอการพิจารณาคดีในกระบวนการยุติธรรมศูนย์ฝึก-  
และอบรมเด็กและเยาวชน หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการควบคุม ดูแล บำบัด แก้ไข ฟื้นฟู  
ป้องกัน พัฒนาความประพฤติ และสงเคราะห์เด็กและเยาวชนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือ  
คำสั่งให้เข้ารับการฝึกอบรม

ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนแบบปิด หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการควบคุม  
ดูแล บำบัด แก้ไข ฟื้นฟู ป้องกัน พัฒนาความประพฤติ และสงเคราะห์เด็กและเยาวชนที่

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ  
ทบวงสมตงานวิจัย  
วันที่ 10 ก.ค. 2555  
เลขทะเบียน 247702  
เลขเรียกหนังสือ

ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เข้ารับการฝึกอบรม ที่มีรูปแบบการรักษาความปลอดภัยที่แน่นอน เพื่อป้องกันการหลบหนีของเด็กและเยาวชน เช่น กำแพงสูงและรั้วรวดหนามอยู่ด้านบน มีพนักงานพินิจ (ผู้คุม) คอยระวังตามจุดต่าง ๆ รอบกำแพง คอยระวังและป้องกันไม่ให้หลบหนี เป็นต้น

ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนแบบเปิด หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการควบคุมดูแล บำบัด แก้ไข พื้นฟู ป้องกัน พัฒนาความประพฤติ และสงเคราะห์เด็กและเยาวชนที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เข้ารับการฝึกอบรม ที่มีรูปแบบการรักษาความปลอดภัยที่ไม่เข้มงวด เช่น ไม่มีรั้วสูง ไม่มีพนักงานพินิจฯ เป็นต้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลของการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ดังต่อไปนี้

1. ผลการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงกระบวนการดำเนินการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ เพื่อนำข้อมูล ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริงมาช่วยในการปรับปรุงวิธีการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. ผลการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ เพื่อประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายจัดการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรม
3. ผลการวิจัยครั้งนี้ ได้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อของผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงยุทธศาสตร์การดำเนินการของการนำนโยบายจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม และสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนให้กลับตนเป็นคนดี ก่อนส่งตัวกลับคืนสู่สังคม

4. ผลการวิจัยนี้ เป็นประ โยชน์เชิงวิชาการและองค์ความรู้ด้านการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ (policy implementation) เพื่อความสอดคล้องกับการนำนโยบายจัดการศึกษา ให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ ตามสถานะที่มี เงื่อนไขของเด็กและเยาวชน ผู้กระทำความผิดและศาลมีคำพิพากษาให้เข้ารับการฝึกและ อบรมเพื่อควบคุม ดูแล ฟื้นฟู เปลี่ยนแปลงแก้ไขพฤติกรรมในศูนย์ฝึกอบรมเด็กและ เยาวชนก่อนส่งตัวกลับคืนสู่สังคม

5. ผลการวิจัยนี้ จะเป็นข้อเสนอแนะแนวทางเชิงป้องกัน ปัญหา อุปสรรคที่ เกิดขึ้นจริง และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ของการนำนโยบายจัดการศึกษา ให้แก่เด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนไปปฏิบัติ