

การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย

The Development of Child Protection Systems in Thai Society

ลดาวัลย์ ปัญตะยัง¹ กาญจนา เก่าว์ชาลี² และศรัณย์ ศิลาเนน³

Ladawan Pantayang¹, Kanchana Taochalee² and Saran Silanen³

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย ซึ่งครอบคลุมสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคุ้มครองเด็กและการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย โดยแนวคิดที่นำมาประยุกต์ใช้ในบทวิเคราะห์นั้นสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัยด้านการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ครอบคลุมประเด็นขั้นตอนการดำเนินงานด้านการคุ้มครองเด็ก การแจ้งเหตุ การค้นหาและรวบรวมข้อเท็จจริง การประเมินสถานะเด็กและครอบครัวช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหา ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็ก มาตรการด้านการคุ้มครองเด็กของรัฐรวมทั้งอภิปรายและนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ใช้บริการ การพัฒนาระบบผู้ระบบผู้ให้บริการแบบทีมสหวิชาชีพ กลไกการตรวจสอบและพัฒนาการปฏิบัติงาน การดำเนินงานป้องกันแก้ไขปัญหาความรุนแรงต่อเด็กทุกระดับ ทั้งการป้องกันระดับปฐมภูมิ การป้องกันระดับทุติยภูมิ การป้องกันระดับตติยภูมิ และการป้องกันระดับจตุภูมิ รวมทั้งเสนอแนวทางการพัฒนาระบบดำเนินการในการค้นหาข้อมูลข้อเท็จจริง การพัฒนารอบแนวคิด การประเมินสถานะเด็กและครอบครัว และมาตรการดำเนินการ นโยบายและยุทธศาสตร์การคุ้มครองเด็กของภาครัฐ

คำสำคัญ (Keywords) : การคุ้มครองเด็ก, การพัฒนาการคุ้มครองเด็กในสังคมไทย, การป้องกันแก้ไขปัญหาความรุนแรงต่อเด็ก

Abstract

This article aimed to study the child protection system in Thai society, which covers issues related to the process of child protection and development of children's social protection system in Thailand. For the concept applied in the

¹คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

Faculty of Humanities and Social Sciences, Surin Rajabhat University

²คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

Faculty of Humanities and Social Sciences, Surin Rajabhat University

³คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์

Faculty of Humanities and Social Sciences, Surin Rajabhat University

analysis may be useful in research, development, child protection systems in society, Thailand. This is covering the steps to take to protect children. The call to search and gather facts. To evaluate the conditions children and families to help children who are experiencing problems. Those working in child protection. Measures of State protection of children. Including the discussion and presentation of issues related to development, the system user database service. System development, system providers, multidisciplinary team, detection mechanism and development worker. An operation to prevent violence against children, fix the problem at all levels, both primary prevention, secondary prevention, tertiary prevention and quaternary prevention including the system development approach implemented in search, data, facts. The conceptual Framework to assess conditions, children and the family Assessment of measures action. The policy and strategy of the Government to protect children.

Keywords : Child Protection, Child Protection Social Development in Thailand, Prevention of Violence against Children

บทนำ (Introduction)

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาระบบการคุ้มครองเด็กด้วยการตรากฎหมาย กำหนดนโยบาย และวางแนวทางปฏิบัติด้านการคุ้มครองเด็กภายใต้กรอบอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งองค์การสหประชาชาติ (conventional on the rights of the child) และแนวคิดโลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก (a world fit for children) ดังนั้นในหลักการแล้วการคุ้มครองเด็กไม่มุ่งเน้นเพียงการช่วยเหลือเด็กเฉพาะรายดังเช่นในอดีต แต่ขยายขอบเขตภารกิจไปในการปฏิบัติงานหลายระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัวที่เน้นการสร้างเสริมศักยภาพด้านการเลี้ยงดูเด็ก ระดับชุมชนท้องถิ่นที่เน้นการสร้างกลไก และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาเด็ก และระดับสังคมที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างด้านกฎหมาย มาตรการ กลไก เพื่อคุ้มครองเด็กทั่วประเทศให้ครอบคลุมกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กทุกคน การคุ้มครองเด็กจะต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ดังอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งองค์การสหประชาชาติ ที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ว่ารัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ฯลฯ โดยรัฐจะต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองเด็กจากความรุนแรง ด้านต่างๆ ซึ่งกำหนดชัดไว้ในข้อที่ 19 ว่า “รัฐภาคีจะดำเนินการที่เหมาะสมทั้งปวง ด้านนิติบัญญัติ บริหาร สังคมและการศึกษา ในอันที่จะคุ้มครองเด็กจากรูปแบบทั้งปวงของความรุนแรง ทั้งทางร่างกายและจิตใจ การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้งหรือการปฏิบัติโดยประมาท การปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงประโยชน์ รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศ ขณะอยู่ในการดูแลของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นใดซึ่งเด็กนั้นอยู่ในความดูแล” อย่างไรก็ตาม

ในทางปฏิบัติการคุ้มครองเด็กยังเน้นการปฏิบัติงานแบบช่วยเหลือเฉพาะหน้า และเฉพาะเด็กที่มีโอกาสเข้าถึงบริการเท่านั้นยังไม่เข้าถึงเด็กกลุ่มอื่น ด้วยเหตุที่สภาพปัญหาของเด็กมีความหลากหลาย ซับซ้อน และความรุนแรงแปรผันตามการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงควรมีการทบทวนการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็กที่ผ่านมาและปรับปรุงพัฒนาแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้สามารถคุ้มครองเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในบทความนี้ ผู้เขียนจะสะท้อนความคิดวิเคราะห์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองในสังคมไทย สถานการณ์ปัญหาด้านการคุ้มครองเด็ก และเสนอแนวทางการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในประเด็นขั้นตอนการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็ก รวมถึงนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อการคุ้มครองเด็ก

ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก

เด็กที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 คือ “บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส” อย่างไรก็ตามในมาตรา 33 วรรค 5 ระบุไว้ว่า หากเด็กเข้าสู่กระบวนการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ หรือส่งเสริมความประพฤติตามกฎหมายแล้ว แม้ภายหลังเด็กมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ ก็ยังมีสิทธิที่จะได้รับการสงเคราะห์หรือทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือรัฐไม่มีอำนาจคุ้มครองสวัสดิภาพหรือส่งเสริมความประพฤติต่อไปได้ การคุ้มครองเด็กมีความหมายครอบคลุมการปฏิบัติงานหลายระดับทั้งการปกป้องเด็กให้ปลอดภัยจากความรุนแรงและอันตรายต่าง ๆ การช่วยเหลือเด็กจากการถูกละเมิดสิทธิและแสวงหาประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมจากเด็ก รวมถึงการพัฒนาระบบสภาพแวดล้อมให้ปลอดภัย และเอื้อต่อการเจริญเติบโตของเด็ก การคุ้มครองเด็กมีความหมาย 2 นัยยะ คือ นัยยะแรกหมายถึงกระบวนการให้ความช่วยเหลือ ปกป้องเด็กจากอันตรายหรือความเสี่ยงภัย จากปัจจัยหลายด้านที่กระทำต่อเด็กทั้งร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และมีผลต่อการขัดขวางพัฒนาการ การเจริญเติบโตของเด็ก ทั้งนี้เน้นการประเมินสภาวะเด็กและครอบครัว เพื่อค้นหาปัญหาในมิติต่าง ๆ และมีแผนให้การสงเคราะห์ การคุ้มครอง และพัฒนาศักยภาพเด็กร่วมกับการปฏิบัติงานกับครอบครัวและชุมชนอย่างเป็นองค์รวม โดยอาศัยการปฏิบัติงานและการตัดสินใจร่วมจากสหวิชาชีพต่าง ๆ นัยยะที่สองเน้นการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน / องค์กระบบบริการ กลไกคณะปฏิบัติงาน ระเบียบปฏิบัติหรือกิจกรรมให้ความช่วยเหลือรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยแก่เด็ก (Veitchayachai, 2009: 42 - 43)

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นภายใต้หลักการอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีทั้งสิ้น 9 หมวด 1 บทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น 88 มาตรา ในเนื้อหากล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็ก การปฏิบัติต่อเด็ก การสงเคราะห์เด็กที่ได้รับการดูแลต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กซึ่งต้องตกอยู่ในภาวะเสี่ยง สถานรับสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ สถานพัฒนาฟื้นฟูเด็ก การ

ส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษาและกองทุนคุ้มครองเด็ก พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญในมาตรา 23 คือ ผู้ปกครองต้องให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตนตามสมควรแก่ชนบทรธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตน มิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ และได้กำหนดให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับเด็ก มีบทบาทหน้าที่ในการคุ้มครองเด็ก ดังนี้

(1) ประชาชน มีหน้าที่แจ้งเหตุต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และช่วยเหลือเบื้องต้นเมื่อพบเห็นเด็กตกอยู่ในสภาพที่ต้องคุ้มครอง และห้ามกระทำการไม่สมควรต่อเด็ก เช่น ทารุณกรรม แสวงประโยชน์จากเด็ก บังคับขู่เข็ญ ส่งเสริม ยินยอมให้เด็กประพฤติดนไม่สมควรเสี่ยงต่อการกระทำผิด

(2) พนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่สงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติของเด็ก ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

(3) โรงเรียน สถานศึกษามีหน้าที่จัดระบบงานและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมให้เด็กมีความประพฤติเหมาะสม ได้รับความปลอดภัยและมีความรับผิดชอบต่อสังคม

(4) พ่อแม่ผู้ปกครอง มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดู อบรม สั่งสอนและพัฒนาเด็ก ให้มีความประพฤติเหมาะสม และคุ้มครองเด็กให้มีความปลอดภัย ไม่ละเลยทอดทิ้งเด็ก เป็นต้น

2. การดำเนินงานคุ้มครองเด็ก

การดำเนินงานคุ้มครองเด็กภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ดังที่ Foundation for the Protection of Children's Rights (2004: 35 - 50) ได้นำเสนอไว้ มีดังนี้

2.1 การตรวจตราติดตามสถานะ (monitoring) เป็นการติดตามสถานการณ์เด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ พัฒนาการ ครอบครัว และสังคม เพื่อเฝ้าระวังความเสี่ยงที่จะเกิดการละเมิดสิทธิเด็ก โดยอาศัยความร่วมมือกับเครือข่ายกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่เด็กและครอบครัว ในชีวิตประจำวัน ได้แก่ (1) หน่วยงานด้านสุขภาพอนามัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแม่และเด็ก (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแหล่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเด็กและครอบครัวต่างๆ (3) โรงเรียน โดยครูมีหน้าที่รายงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเมื่อเกิดเหตุที่น่าสงสัยว่าเด็กถูกทารุณกรรม (4) หน่วยงานด้านการบริการสังคมของภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เด็กและครอบครัวมารับบริการด้านต่างๆ (5) สถานีตำรวจ (6) องค์กรเอกชนที่ให้บริการด้านต่างๆ รวมถึง (7) หน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเด็ก เช่น นายจ้าง สถาบันศาสนา ฯลฯ

2.2 การสืบค้นข้อเท็จจริง (fact finding) มีประเด็นการสืบค้นอยู่ 3 ด้าน คือ ด้านกฎหมาย ด้านการแพทย์และด้านสังคม ซึ่งมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ ดังนั้น ต้องอาศัยทีมสหวิชาชีพด้านต่างๆ ร่วมดำเนินการไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย แพทย์ นักสังคมสงเคราะห์

2.3 การประเมินสถานะเด็กและครอบครัว เป็นการพิจารณาความผิดปกติจากข้อเท็จจริงด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์จิตใจ สังคมและครอบครัว รวมถึงสภาพแวดล้อมทางชุมชน ผ่านการประชุมทีมสหวิชาชีพ (case conference) เพื่อประเมินความต้องการรับบริการ

(needs assessment) ทำให้สามารถวินิจฉัยกำหนดแผนวิธีการให้บริการได้สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นและประโยชน์สูงสุดของเด็ก

2.4 การให้ความช่วยเหลือ (implementation) โดยจัดบริการที่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของเด็ก ได้แก่ (1) การสงเคราะห์ เป็นบริการแก่เด็กยากไร้ หรือเด็กที่ผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ เด็กที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบฯ การสงเคราะห์ต้องกระทำผ่านความร่วมมือ คำนึงถึงความต้องการและอาศัยความยินยอมของผู้ปกครองเป็นหลัก (2) การคุ้มครองสวัสดิภาพ เพื่อให้เด็กมีหลักประกันว่าจะได้รับความปลอดภัย ได้รับการดูแลและพัฒนาตามมาตรฐานขั้นต่ำ เป็นบริการที่จะต้องให้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผู้ปกครอง แต่คำนึงถึงความปลอดภัยของเด็กเป็นหลัก และ (3) การฟื้นฟูเยียวยา เนื่องจากเด็กที่ถูกทารุณกรรมและทอดทิ้งได้รับผลกระทบจากการถูกกระทำ ไม่ว่าจะเป็นร่างกาย อารมณ์จิตใจ และสังคม เมื่อมีการประเมินเด็กและครอบครัวแล้ว จำเป็นต้องมีกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาเด็กและครอบครัว โดยดำเนินการร่วมกันในลักษณะทีมสหวิชาชีพ และต้องดำเนินการให้ผู้กระทำรับผิดชอบต่อการกระทำของตน และยอมรับร่วมมือเพื่อบำบัดฟื้นฟูด้านพฤติกรรมและจิตใจ

2.5 การคืนเด็กสู่สังคม (social reintegration) หลังจากที่ได้เด็กผ่านกระบวนการฟื้นฟูเยียวยาแล้ว เด็กควรได้มีโอกาสกลับไปอยู่ในสังคมอย่างปกติสุข กระบวนการคืนสู่สังคมจะเริ่มต้นจากการประเมินความพร้อมในด้านต่างๆ ของเด็กและแหล่งที่รองรับเด็ก การส่งต่อเด็กจะดำเนินการได้เมื่อเด็กและครอบครัวมีความพร้อม หลังจากนั้นติดตามประเมินผลเป็นระยะ เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการดูแลให้เหมาะสมกับเด็กต่อไป

2.6 การป้องกัน (prevention) เป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างกลไกการป้องกัน ในระดับบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม ให้ร่วมมือกันป้องกันเด็กจากการถูกทารุณกรรมและละเลยทอดทิ้งใน 4 ระดับ ได้แก่ (1) การป้องกันระดับปฐมภูมิ (primary prevention) เพื่อให้เด็กในสังคมโดยทั่วไปได้รับความปลอดภัย (2) การป้องกันระดับทุติยภูมิ (secondary prevention) เป็นงานป้องกันที่เน้นไปที่เด็กกลุ่มเสี่ยง เด็กที่มีปัจจัยแวดล้อมเสี่ยงที่จะรับอันตรายหรือเด็กที่ได้รับอันตรายไม่ให้ได้รับอันตรายซ้ำอีก (3) การป้องกันระดับตติยภูมิ (tertiary prevention) เป็นการสร้างกลไกเพื่อป้องกันมิให้ ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก และ (4) การป้องกันระดับจตุภูมิ (quaternary prevention) เป็นการป้องกันเด็กผู้เสียหาย ไม่ให้กลายเป็นผู้กระทำผู้อื่น

3. สถานการณ์ปัญหาด้านการคุ้มครองเด็ก

3.1 การแจ้งเหตุ

ในปัจจุบันพบว่า มีความเปลี่ยนแปลงด้านการแจ้งเหตุที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับตัวเด็ก ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าถึงตัวเด็กที่กำลังประสบปัญหาได้มากขึ้น เนื่องจากมีการรับรองโดยกฎหมายว่าหากพบเห็นเด็กที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือไม่ว่าจะถูกทารุณกรรม ละเลยทอดทิ้งหรือถูกแสวงประโยชน์ หรือเลี้ยงดูไม่เหมาะสม ฯลฯ จะต้องให้การช่วยเหลือเบื้องต้นและแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งการแจ้งหรือการรายงานข้อมูลนี้หากทำ

โดยมีเจตนาอันสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนคนทั่วไปจึงมีความสบายใจในการแจ้งเหตุมากขึ้น ทำให้เรื่องราวปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กโดยเฉพาะที่เกิดขึ้นในครอบครัวเริ่มถูกเปิดเผยผ่านพลเมืองตีมากขึ้น นอกจากนี้เกิดความชัดเจนว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กต้องมีหน้าที่ดูแลสอดส่อง และสังเกตเด็กในความรับผิดชอบของตนนอกเหนือจากภาระงานประจำด้วย เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เช่น แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ที่รับตัวเด็กไว้รักษาพยาบาล ครู อาจารย์ หรือ นายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเด็กที่เป็นศิษย์หรือลูกจ้าง จะต้องรายงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กทราบโดยมิชักช้า หากพบเห็นหรือสงสัยว่าเด็กถูกทารุณกรรมหรือเจ็บป่วยจากการเลี้ยงดูโดยมิชอบ

3.2 การค้นหาและรวบรวมข้อเท็จจริง

ตามกฎหมายกำหนดให้การค้นหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลและนำมาวิเคราะห์วินิจฉัยตามหลักวิชาการทางสังคมสงเคราะห์ แพทย์ จิตวิทยา กฎหมายและหลักวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้องกับบุคคลและครอบครัวของบุคคลนั้น ปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยสามารถเข้าไปในสถานที่ที่สงสัยว่ามีการทารุณกรรม ละเลยทอดทิ้ง เลี้ยงดูมิชอบหรือกระทำการอันก่อความเสียหายแก่เด็ก สามารถซักถามบุคคลหรือเรียกเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบได้ อีกทั้งยังสามารถนำตัวเด็กมาyingที่ทำการเพื่อสืบค้นข้อเท็จจริงได้ด้วย ซึ่งมักส่งผลให้เด็กเปิดเผยเรื่องราวที่ถูกกระทำ เด็กบางคนเมื่ออยู่กับบุคคลในครอบครัวอาจไม่กล้าเล่า เพราะคนในครอบครัวมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นผู้กระทำเสียเอง จึงทำให้สามารถแทรกแซงและช่วยเหลือเด็กได้ทันที่

จากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะนักสังคมสงเคราะห์ในมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก พบว่ามีปัญหาด้านการรวบรวมข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติคือ นักสังคมสงเคราะห์จะสนใจเฉพาะเรื่องราวหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้สอบถามข้อมูลข้อเท็จจริงด้านอื่นหรือด้วยความเร่งรีบก็ซักถามโดยไม่คำนึงถึงสภาพจิตใจของเด็กและครอบครัวที่เผชิญปัญหา ทำให้ได้รับการปฏิเสธเมื่อจะลงพื้นที่ในครั้งถัดไป จะเห็นว่าการรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงมีความละเอียดอ่อน ลึกซึ้ง ดังนั้น ต้องอาศัยทักษะและความสามารถมากกว่าการสัมภาษณ์ทั่วไป ผู้ที่จะดำเนินการต้องได้รับการอบรมและฝึกฝนเพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ ต้องมีความรู้ด้านสิทธิเด็ก พัฒนาการเด็กและมีทัศนคติที่ดีต่อเด็กและครอบครัว แม้ว่าเด็กเป็นผู้ที่ถูกกระทำหรือเป็นผู้กระทำ เข้าใจครอบครัวที่กระทำต่อเด็ก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความบอบช้ำแก่เด็กและครอบครัวขึ้นอีก

3.3 การประเมินสถานะเด็กและครอบครัว

หน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินความต้องการในการรับบริการของเด็กที่ประสบปัญหา คือสถานแรกรับซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงที่พักพิงฉุกเฉินชั่วคราว แต่ปัจจุบันมีบทบาทมากขึ้นในการค้นข้อเท็จจริง และประเมินแนวทางเพื่อให้บริการเด็กเฉพาะราย โดยมีการดำเนินการร่วมกับทีมสหวิชาชีพผ่านการประชุม (case conference) ในขั้นตอนนี้มีการใช้กลไกทีมสหวิชาชีพมาอย่างปรากฏชัดมากที่สุด แต่ยังคงพบสภาพปัญหา คือ เกณฑ์ชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศตาม

กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและพัฒนาเด็กที่อยู่ในปกครองดูแล ปี พ.ศ. 2549 ยังไม่ถูกนำมาปฏิบัติอย่างชัดเจน

3.4 การช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหา

การช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาในปัจจุบันมีแนวทางการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้น หลายหน่วยงานมีการปรับปรุงการบริการของตนให้เป็นระบบบริการแบบเบ็ดเสร็จ เช่น ในโรงพยาบาลที่มีการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือสังคม (one stop crisis center: OSCC) ทำให้เด็กที่ถูกทารุณกรรมไม่ต้องเข้าระบบปกติที่ยุ่งยากและต้องเปิดเผยเรื่องราวเหตุการณืซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่ทว่าศูนย์ช่วยเหลือสังคมที่มีระบบบริการเบ็ดเสร็จที่สมบูรณ์มีไม่กี่แห่ง บางแห่งทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยคัดกรองหรือให้คำปรึกษาด้านการสงเคราะห์คำรักษาพยาบาล ข้อจำกัดอีกด้านในการให้บริการเด็กมีปัญหาโดยเฉพาะเด็กที่ถูกทารุณกรรม ละเลยทอดทิ้ง จะได้รับผลกระทบทั้งทางด้านร่างกายหรือบาดแผลทางกาย ทางอารมณ์จิตใจหรือบาดแผลทางจิตใจ แต่การช่วยเหลือจะมุ่งเน้นที่การรักษาบาดแผลทางกายให้หายซึ่งทำได้เร็ววัน และมองข้ามการเยียวยาบาดแผลทางใจซึ่งใช้เวลาค่อนข้างนาน และบางครั้งถูกกริดไผนใจซ้ำจากการช่วยเหลือแบบประเพณีนิยมของสังคมไทย ตัวอย่างเช่น เด็กที่ตกเป็นเหยื่อการล่วงละเมิดทางเพศแล้วตั้งครครภ์ มักจะถูกให้ออกจากระบบโรงเรียนและจำหนเลี้ยงดูบุตร บางคนต้องจำหนแต่งงานกับคนที่ไม่ได้รัก ฯลฯ หรือในกลุ่มเด็กที่ถูกทอดทิ้งละเลยก็ชดเชยด้วยการให้สิ่งของ ปัจจัยที่จำเป็น แต่มองข้ามการให้ความรักความอบอุ่น ที่สำคัญในทางปฏิบัติยังไม่มีการวางแนวทางเพื่อให้ผู้ที่เป็นผู้กระทำเข้ารับการบำบัดเยียวยา แม้ว่าจะมีมาตรการทางกฎหมายออกมาแล้วก็ตาม ดังนั้นเมื่อปล่อยตัวผู้ที่กระทำต่อเด็กออกมาจากรือนจำก็เกิดการกระทำซ้ำซ้ำได้อีก

3.5 ผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็ก

แนวทางในการปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กกรูปแบบใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มีผู้ประกอบวิชาชีพมาปฏิบัติงานร่วมกันหลากหลายมากขึ้น ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ แพทย์ นักกฎหมาย นักจิตวิทยา ครู ตำรวจ อัยการ โดยปฏิบัติงานร่วมกันใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นการประสานงานระหว่างวิชาชีพ (interdisciplinary) ซึ่งอาจจะอยู่ในหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงาน เป็นการสร้างความร่วมมือในลักษณะของการประสานงานระหว่างกันและการส่งต่อข้อมูลแก่กัน รวมถึงการส่งต่อความรับผิดชอบร่วมกัน ลักษณะที่สองการเป็นทีมงานร่วมกัน (multidisciplinary) เป็นการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่ทีมงานเดียวกัน (Kumprapan and Chomcuenjit, 2003: 21 - 31)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเริ่มมีการปฏิบัติงานแบบสหวิชาชีพ แต่ยังคงเป็นการประสานงานกันในบางประเด็น มุ่งเน้นระบบส่งต่อมากกว่าการปฏิบัติงานเป็นทีม เนื่องจากในหลายพื้นที่ที่สหวิชาชีพยังเพิ่งเริ่มต้นและยังเป็นกลไกที่ไม่เข้มแข็งพอ การพัฒนาความรู้ทักษะในการปฏิบัติงานกับเด็กครอบครัวยังต้องได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้นเป็นระยะ โดยเฉพาะทักษะเชิงลึกในการรับมือกับปัญหาที่ยุ่งยากซับซ้อน (Veichayachai, 2009: 132) การดำเนินมักจะเป็นแบบการประสานงานระหว่างวิชาชีพ มากกว่าการเข้ามาเป็นทีมงานร่วมกันเพราะความขาดแคลนวิชาชีพด้านต่างๆ ที่

เกี่ยวข้องกับเด็กในระดับท้องถิ่น บุคลากรวิชาชีพด้านต่าง ๆ จึงมีความจำกัดด้านภารกิจและเวลา ในการเข้าร่วมปฏิบัติงานในรูปแบบทีมสหวิชาชีพ ทำให้การดำเนินการในการวิเคราะห์ปัญหา การ ประเมินสถานะและความต้องการในการรับบริการของเด็กและครอบครัวเกิดจากการตัดสินใจของ ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเพียงวิชาชีพเดียว มีผลให้ไม่สามารถคุ้มครองเด็กได้อย่างเหมาะสม ที่สำคัญ ไม่มีกลไกดูแลคุณภาพของการให้บริการ ประกอบกับกลไกการดำเนินการด้านเด็กบางเรื่องยัง อ่อนแอ ขาดการพัฒนาสมรรถนะ (capacity building) และขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ข้าราชการระดับสูงบางคนอยู่ในฐานะผู้นำทางความคิด และการปฏิบัติงานยังขาดความเข้าใจหรือ ยังไม่มีความเข้าใจที่ถูกต้องเรื่องการพัฒนาเด็ก ทำให้ไม่สามารถสนับสนุน งานด้านเด็กไปในทิศทาง ที่ถูกต้องอย่างเต็มที่และเหมาะสม (Office of Welfare and Child Protection, Youth and the Elderly Ministry of Social Development and Human Security, n.d.: 3 - 2)

3.6 มาตรการด้านการคุ้มครองเด็กของรัฐ

เด็กต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองให้ปลอดภัย โดยเฉพาะการปกป้องคุ้มครองให้ ปลอดภัยจากบุคคลอันตราย สภาพแวดล้อมที่ไม่ปลอดภัยและกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งไม่เพียง ครอบครัวยุคใหม่และชุมชนเท่านั้นที่มีส่วนรับผิดชอบ ต้องมีการพัฒนาโลกในระดับสังคมเพื่อปกป้อง คุ้มครองเด็กด้วย แต่ยังมีปัญหาด้านนโยบายและและยุทธศาสตร์ระดับสังคมไทยโดยรวมที่ เกี่ยวข้องกับเด็กได้แก่ (1) นโยบายของรัฐบางด้านส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของครอบครัวและ ชุมชนโดยเฉพาะเด็กโดยที่ฝ่ายวางนโยบายอาจมิได้ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาเด็กว่าเป็น ความหวังและอนาคตของชาติอย่างแท้จริง (2) มีแผนหลายฉบับที่มีคุณภาพแต่ขาดการนำไปปฏิบัติ หรือนำไปปฏิบัติแต่ขาดความต่อเนื่องและขาดการติดตามการดำเนินงานอย่างจริงจัง รวมทั้งขาด ระบบประสานงานเพื่อดำเนินการตามแผน (3) กฎหมาย กฎ และระเบียบบางฉบับ ยังเป็นอุปสรรค ในการพัฒนาเด็ก การบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพ และขาดกฎหมาย กฎและระเบียบบาง ประการที่จะเอื้อต่อการพัฒนาและคุ้มครองสิทธิเด็ก (Office of Welfare and Child Protection, Youth and the Elderly Ministry of Social Development and Human Security, n.d. : 2 - 3)

นอกจากนี้ การปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กในระดับท้องถิ่น ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนเป็น ทางการ โครงสร้างการปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กในท้องถิ่นขาดกลไกที่รับผิดชอบงานเด็กและ ครอบครัวโดยเฉพาะ หลายท้องถิ่นมีองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านเด็กและ เยาวชน ลักษณะกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมตามโอกาสสำคัญ เช่น งานวันเด็ก แข่งขันกีฬา งานปีใหม่ สงกรานต์ เป็นต้น และยังขาดการกำหนดเป้าหมายยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานกับเด็ก อย่างเป็นระบบ ทั้งในเชิงติดตามสถานการณ์ เผื่อระวังปัญหา และการกำหนดแผนช่วยเหลืออย่าง ต่อเนื่องจริงจัง แม้ความพยายามจากคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติผลักดันให้ชุมชนเข้ามามี ส่วนร่วมและจัดการปัญหาเด็กของชุมชนเอง โดยการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการวางแผน ยุทธศาสตร์คุ้มครองเด็กและผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน แต่ก็ยังไม่เป็นผลตัก เพราะขาดกลไก สนับสนุนการขับเคลื่อนภารกิจนี้ได้อย่างเพียงพอ ทั้งในด้านบุคลากร องค์ความรู้ และงบประมาณ

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย

ในปัจจุบันจำเป็นต้องวิเคราะห์วิพากษ์แนวทางการปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กในประเทศไทย เพื่อแสวงหาจุดแข็ง ค้นหาอุปสรรคปัญหาและเสนอแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในอนาคตซึ่งจะสามารถปรับปรุงการดำเนินการและบริการเด็กได้ทุกกลุ่มเป้าหมายอย่างเป็นองค์รวมทางด้านการปฏิบัติงานของบุคลากรด้านการคุ้มครองเด็ก การบริหาร นโยบาย ยุทธศาสตร์ระดับต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านการคุ้มครองเด็กได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งสามารถอธิบายได้ตามแนวคิดทฤษฎีระบบได้ดังนี้

1. ทฤษฎีระบบ (system theory) ในงานสังคมสงเคราะห์ พัฒนามาจากทฤษฎีระบบของนักวิทยาศาสตร์กายภาพ ชื่อ ลุดวิก ฟอน แบร์ทาลันฟีฟี่ (Ludwing Von Bertalanffy, 1920) จนนำมาสู่ทฤษฎีระบบสังคมในวงการสังคมสงเคราะห์ ในช่วงทศวรรษที่ 1940 โดยลูทซ์ (Lutz) และเฮิร์น (Hearn) ทั้งนี้ Wasikasin, W., et al. (2000: 64-65) ได้อธิบายว่าทฤษฎีระบบในงานสังคมสงเคราะห์ประกอบด้วย 5 ระบบ โดยสรุปได้ดังนี้คือ (1) ระบบผู้ใช้บริการ (client system) อาจจะเป็น บุคคล กลุ่ม ชุมชน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสภาพโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม วิถีชีวิต สิ่งแวดล้อม ถิ่นที่อยู่อาศัยและระบบนิเวศโดยรวมเพื่อให้เข้าใจระบบผู้ใช้บริการยิ่งขึ้น (2) ระบบผู้ให้บริการ (change agent system) ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานกับระบบต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ เพื่อช่วยให้ระบบผู้ใช้บริการได้หลุดพ้นหรือบรรเทาปัญหา และอาจรวมถึงนักวิชาชีพอื่น ๆ ในทีมงานที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือป้องกัน แก้ไข พัฒนาหรือฟื้นฟูสภาพแก่ผู้ใช้บริการ ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์ต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (3) ระบบแห่งปัญหา (target system) ได้แก่ ระบบที่ทำให้ผู้ใช้บริการมีอุปสรรคในการดำเนินชีวิตหรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ สาเหตุของการเกิดระบบแห่งปัญหานั้นมีหลายประการ อาจพิจารณาได้จากโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยมของบุคคล การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสังคม พฤติกรรม บุคลิกภาพ การเลี้ยงดูจากครอบครัว การได้รับการสนับสนุนทางสังคม สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ เทคโนโลยีต่าง ๆ (4) ระบบดำเนินการ (action system) ได้แก่ กระบวนการที่นักสังคมสงเคราะห์ใช้ในการปฏิบัติงานกับผู้ใช้บริการ กระบวนการปฏิบัติงานประกอบด้วย การหาข้อเท็จจริง การประเมินปัญหา การวางแผน การดำเนินการ และการติดตามประเมินผลผู้ใช้บริการ และ (5) ระบบสภาวะแวดล้อม (supra system) ได้แก่ โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ที่มีความสัมพันธ์กับระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเทคโนโลยี สิ่งเหล่านี้เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันและสามารถทำให้เกิดปัญหาแก่ระบบผู้ใช้บริการ และสามารถนำไปเป็นทรัพยากรในการแก้ปัญหาได้เช่นกัน

2. แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ใช้บริการ (client system) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้ใช้บริการ (client system) คือ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับเด็กเพื่อจำแนกกลุ่มเด็กทำให้สามารถเข้าถึงเด็กทุกกลุ่ม ไม่ใช่เข้าถึงเฉพาะกลุ่มเด็กที่ประสบปัญหาอย่างที่เป็นอยู่ ซึ่งสังคมยังไม่ตระหนักถึงขั้นการสอดส่องดูแลเด็กกลุ่มเสี่ยงและเด็กทั่วไป ทำให้มีกลุ่มเด็กอีกจำนวน

มากที่สุดที่ตกลงจากระบบคุ้มครองเด็ก โดยเฉพาะกลุ่มเด็กชายขอบที่ยังไม่มีการดำเนินงานช่วยเหลือที่เป็นระบบ และบางครั้งก็ถูกมองว่าเป็นปัญหาเรื่องความมั่นคงของชาติ เช่น เด็กไร้สัญชาติ เด็กไร้บ้าน เด็กพลัดถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาได้มีโครงการติดตามสภาวะการณของเด็กรายจังหวัด (child watch) ดำเนินการโดยสถาบันรามจิตติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยทำการติดตามเฝ้าระวังสภาวะการณเด็กเยาวชน ผ่านการสำรวจข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เพื่อใช้ข้อมูลในการส่งสัญญาณเตือนแก่สังคมและขับเคลื่อนนโยบายที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กและเยาวชน แต่ทำการสำรวจผ่านข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยบริการเด็กและครอบครัวของภาครัฐ ซึ่งยังมีเด็กและครอบครัวเข้าไม่ถึงบริการจำนวนมากโดยเฉพาะเด็กที่ขาดหลักฐานประจำตัว ดังนั้นข้อมูลที่ได้จึงไม่สามารถสะท้อนปรากฏการณ์ที่แท้จริงและจำแนกกลุ่มเด็กออกมาได้ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อจำแนกกลุ่มเด็ก อันจะช่วยให้สามารถติดตามดูแลช่วยเหลือและพัฒนาเด็กในแต่ละกลุ่มได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก ซึ่งต้องมีเครื่องมือที่มาตรฐานมาใช้ในการเก็บข้อมูล จัดทำเป็นฐานข้อมูลเด็กระดับชาติ มีข้อมูลเด็กที่ครอบคลุมทั้งมิติด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ ครอบครัวและสังคม โดยใช้เครื่องมือ 3 ชิ้น คือ มาตรฐานการเลี้ยงดูเด็กขั้นต่ำ (minimum standard of parenting) ดัชนีชี้วัดปัจจัยเสี่ยง (risk indicators) และดัชนีชี้วัดเด็กถูกกระทำ (signs of abuse & neglect) ตามกฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการอุปการะเลี้ยงดูอบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในปกครองดูแล ปี พ.ศ. 2549 จะมีประโยชน์ในการปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อป้องกันปัญหาในเด็กกลุ่มเสี่ยง และกลุ่มปกติ ซึ่งจะช่วยลดปริมาณเด็กที่ถูกทำร้ายในสังคมไทยได้ในที่สุด

3. แนวทางการพัฒนาระบบผู้ระบบผู้ให้บริการ (change agent system) มีดังนี้คือ

3.1 พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงสิทธิเด็กและยึดถือหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก (the best interest of the child) เป็นข้อพิจารณาในการดำเนินการ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 กำหนดบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบค้นข้อเท็จจริง ประเมินสภาวะเด็กและครอบครัว เพื่อกำหนดวิธีการในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพร่วมในลักษณะสหวิชาชีพ ได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ปกครองสวัสดิภาพ นักสังคมสงเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญและแพทย์ (รวมถึงผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับเด็กและครอบครัวแต่ละกรณี) ทั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครองเด็ก ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ถ้าใช้อย่างถูกต้องจะทำให้เด็กและครอบครัวได้รับประโยชน์อย่างยิ่ง แต่หากใช้ผิดที่ก็อาจจะมีผลกระทบแก่เด็กและครอบครัวได้ เช่น วิธีการเพื่อความปลอดภัย การคุมประพฤติ หรือแม้แต่การกักขัง ถ้าใช้ไม่ถูกต้องทำการประเมินไม่รอบคอบ ก็อาจก่อความเสียหายมากกว่าการช่วยเหลือ เพราะถือว่าเป็นแรงกดดันอย่างมากต่อผู้กระทำ ประเด็นสำคัญอยู่ที่อะไรคือประโยชน์สูงสุดของเด็ก (Kumprapan and Chomcuenjit, 2003: 30) ซึ่งในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเด็ก จะต้องคำนึงถึงสิทธิเด็กและยึดถือหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก เป็นข้อพิจารณาในการดำเนินการ จึงต้องมีการฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ ปรับเปลี่ยนแนวคิด ออกระเบียบปฏิบัติ รวมถึงมีกฎกระทรวงหรือกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ หรือมีบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้

พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้เครื่องมือหรือสามารถปฏิบัติงานตามรูปแบบหรือมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ได้อย่างเหมาะสม

3.2 ในกระบวนการคุ้มครองเด็กควรเน้นไปที่การปฏิบัติงานแบบทีมสหวิชาชีพ คือ การเข้ามาเป็นทีมงานร่วมกันหรือเป็นทีมเดียวกันเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน (collaboration) จะต้องเร่งผลิตผู้ประกอบการวิชาชีพผ่านการจัดการศึกษาและการฝึกอบรม ให้สามารถปฏิบัติงานแบบสหวิชาชีพ โดยมีวิชาชีพทุกสาขาที่เกี่ยวข้องมาปฏิบัติงานร่วมกัน ผู้เกี่ยวข้องต้องรู้สึกเป็นเจ้าของงานร่วมกัน มีภารกิจความรับผิดชอบร่วมกัน ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ อาจมีผู้ประสานงานหรือผู้บริหารจัดการรายกรณี (case manager) เป็นตัวกลางประสานและติดตามการดำเนินการคุ้มครองเด็ก ที่สำคัญควรเร่งพัฒนาศักยภาพแต่ละวิชาชีพในท้องถิ่นให้มีความรู้ ความเข้าใจ และมีทักษะในการปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็กเพื่อตอบรับกับการขยายระบบการคุ้มครองเด็กลงสู่ท้องถิ่นในอนาคต

3.3 กลไกการตรวจสอบและพัฒนาการปฏิบัติงานต้องมีอย่างน้อย 3 กลไก คือมาตรฐานทางวิชาชีพ หลักวิชาชีพ และโครงสร้างทางกฎหมาย ต้องมีสภาพผู้ประกอบการวิชาชีพ และมีองค์กรควบคุมการให้บริการ ได้แก่ คณะกรรมการระดับจังหวัด ระดับภาค ควรมีหน่วยงานติดตามตรวจสอบการให้บริการ ตรวจสอบดูแลผู้ให้บริการ และส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานด้านเด็กวิเคราะห์วิพากษ์การปฏิบัติงานของตนเอง รวมทั้งเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนประสบการณ์ เพิ่มพูนความรู้ ทักษะที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับผู้ใช้ปฏิบัติงาน ถอดบทเรียนเชิงกระบวนการ ผ่านการปฏิบัติและการศึกษาค้นคว้าความรู้อย่างสม่ำเสมอ

4. แนวทางจัดระบบแห่งปัญหา (target system)

แนวทางจัดระบบแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งนำมาสู่การคุ้มครองเด็ก คือการจัดตั้งวัฏจักรความรุนแรงที่เกิดขึ้นแก่เด็ก ด้วยการดำเนินงานป้องกันแก้ไขปัญหาดังนี้

4.1 การป้องกันระดับปฐมภูมิ (primary prevention) ด้วยการสร้างภูมิคุ้มกันในตัวเด็กโดยการสร้างความตระหนักในคุณค่าของตนเอง (self - esteem) การให้ความรู้แก่เด็ก พัฒนาศักยภาพเด็กให้มีทักษะปกป้องตัวเองจากภัยอันตรายต่างๆ และอบรมให้ความรู้บุคคลในครอบครัวเกี่ยวกับพัฒนาการเด็ก พัฒนาทักษะในการเลี้ยงดูหรือสร้างวินัยแก่พ่อแม่และครู พัฒนาความสัมพันธ์ทั้งครอบครัว และระหว่างครอบครัว โดยการมีส่วนร่วมในชุมชน เพื่อรื้อฟื้นความสัมพันธ์ ความห่วงหาอาทร และช่วยเหลือเกื้อกูลกันดังเช่นสังคมไทยในอดีต ปรับเปลี่ยนทัศนคติที่การมองว่าเด็กคือทรัพย์สินส่วนตัวของพ่อแม่ ลบความเชื่อที่ว่าเด็กผู้หญิงมีค่าน้อยกว่าเด็กผู้ชายผู้ซึ่งสืบสกุล

4.2 การป้องกันระดับทุติยภูมิ (secondary prevention) ด้วยการลดปัจจัยเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยในระดับครอบครัว ปัจจัยในระดับชุมชน อิทธิพลทางด้านวัฒนธรรม ปัจจัยทางสังคมและสภาพแวดล้อม ปัจจัยทางกายภาพ และปัจจัยด้านการขาดโอกาสในชีวิต (Foundation for the Protection of Children's Rights, 2004: 412-417) ที่สำคัญต้องมีการรณรงค์จัดอิทธิพลทางวัฒนธรรมผ่านสื่อทุกช่องทาง ลบภาพการใช้ความรุนแรงซึ่งแสดงผ่านสื่อ ลบล้างทัศนคติที่เห็น

ว่าการลงโทษเด็กด้วยการตีหรือทำร้ายร่างกายให้เจ็บปวดนั้นเป็นสิ่งที่ปกติยอมรับได้ ดังที่พบจากการสำรวจความคิดเห็นของครู นักเรียน ผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไป จำนวน 1,476 คน ระหว่างวันที่ 13 - 15 มกราคม 2554 ของ Suandusit Poll (2011) พบว่าประชาชนเห็นด้วยกับการลงโทษเด็กโดยใช้ “ไม้เรียว” ถึง 65.08% เพราะ การลงโทษด้วยไม้เรียวมีมานานตั้งแต่สมัยปู่ ย่า ตา ยาย เพื่อทำให้เด็กเกิดการหลาบจำ ไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง ซึ่งสังคมไทยมีความคิดเรื่องการลงโทษสะท้อนออกมาเป็นสุภาษิตว่า “รักวัวให้ผูก รักลูกให้ตี”

4.3 การป้องกันระดับตติยภูมิ (tertiary prevention) ทำได้โดยดำเนินการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความผิดรวมไปถึงปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้กลับเป็นปกติ เพื่อไม่ให้สามารถก่ออันตรายแก่เด็กคนใดอีก นอกจากนี้ต้องใช้ชุมชนมาควบคุมเฝ้าระวังไม่ให้มีโอกากระทำความผิดซ้ำอีก โดยจัดระบบควบคุมผู้กระทำความรุนแรงแก่เด็กหรือควบคุมเด็กที่มีพฤติกรรมกระทำความผิดไม่ให้เกิดซ้ำ

4.4 การป้องกันระดับจตุภูมิ (quaternary prevention) มีการศึกษาวิจัยชี้ชัดถึงปรากฏการณ์เด็กที่ถูกทำร้ายในบ้านว่ามีแนวโน้มเป็นผู้กระทำความรุนแรงต่อผู้อื่น จากการสำรวจพบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่าง การลงโทษอย่างรุนแรงกับเด็กในครอบครัวกับการเป็นผู้กระทำความรุนแรงของเด็กและเยาวชนในเวลา ต่อมาความรุนแรงเป็นพลวัตรจาก “ผู้ถูกระทำ เป็นผู้กระทำ” จาก “ความกลัว สู่วิถีความเป็นผู้กล้า” (Cherer, et al., 2008: 128) ดังนั้น ควรหยุดยั้งวงจรความรุนแรง ไม่ให้เด็กที่ถูกกระทำกลายเป็นผู้กระทำคนอื่น ผ่านการฟื้นฟูเยียวยาบาดแผลในใจของเด็ก พัฒนาศักยภาพเด็กและครอบครัวและปรับเปลี่ยนทัศนคติของตนที่มีต่อความรุนแรง อาจให้เด็กไปอยู่ในครอบครัวอื่นที่เป็นแบบอย่างที่ดี ที่สามารถรับเด็กไปดูแลให้ได้ เรียนรู้บทบาทที่ถูกต้องของพ่อ-แม่ สามเษภรรยา ได้เรียนรู้การสร้างชีวิตครอบครัวที่ถูกต้องเหมาะสม

5. แนวทางการพัฒนาระบบดำเนินการ (action system)

5.1 การค้นหาข้อมูลข้อเท็จจริง ต้องกระทำอย่างรอบด้านโดยอาศัยทีมสหวิชาชีพ ไม่เพียงสนใจเฉพาะเหตุการณ์ที่เด็กถูกระทำเท่านั้น การสืบค้นข้อเท็จจริงต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงครบ 3 ประเด็น ได้แก่ (1) ประเด็นทางกฎหมาย มุ่งสืบค้นข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ ข้อบ่งชี้ว่าเด็กถูกรุณกรรมหรือละเลยทอดทิ้ง และข้อบ่งชี้ว่าเด็กมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย (2) ประเด็นทางการแพทย์มุ่งสืบหาเกี่ยวกับความเสียหายทางร่างกาย จิตใจ และพัฒนาการตามวัยของเด็ก ซึ่งเกิดจากการกระทำของบุคคล รวบรวมหลักฐานยืนยันความเสียหายของเด็ก พร้อมวิเคราะห์ วินิจฉัยหาสาเหตุของปัญหาสุขภาพกาย สุขภาพจิต พัฒนาการ และปัญหาพฤติกรรมว่าเกิดจากปัจจัยใดบ้าง และ (3) ประเด็นทางสังคมมุ่งสืบหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีอิทธิพลต่อเด็ก สถานการณ์ในครอบครัว สภาพโรงเรียน บริบทชุมชน

5.2 การพัฒนารอบแนวคิด (framework) การประเมินสถานะเด็กและครอบครัว (child and family assessment) ต้องครอบคลุมประเด็นหลัก 3 ด้าน ได้แก่ (1) กรอบความต้องการเกี่ยวกับพัฒนาการของเด็ก (child's developmental needs) (2) ความสามารถในการ

อุปการะเลี้ยงดูเด็กของผู้ปกครอง (parenting capacities) (3) ปัจจัยด้านครอบครัวและสถานะแวดล้อม (family and environmental factors) (Chansiri, 2009: 37 - 41)

6. แนวทางการพัฒนาระบบสถานะแวดล้อม (supra system)

แนวทางการพัฒนาระบบสถานะแวดล้อม (supra system) ในที่นี้จะกล่าวถึงมาตรการดำเนินการ นโยบาย และยุทธศาสตร์ของภาครัฐด้านการคุ้มครองเด็ก ดังนี้

6.1 ควรสร้างยุทธศาสตร์ระดับฐานราก โดยระดมการมีส่วนร่วมจากเด็ก เยาวชน และครอบครัวที่เป็นผู้เกี่ยวข้องในพื้นที่ กำหนดยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ในส่วนของแผนงานและโครงการตามยุทธศาสตร์ควรมุ่งเน้นกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาเด็กและกิจกรรมเพื่อสร้างความปลอดภัยทั้งจากภัยบุคคลและสิ่งแวดล้อม รวมถึงสร้างระบบกลไกการเฝ้าระวังเพื่อความปลอดภัยและคุ้มครองเด็กเบื้องต้น ควรการจัดทำแผนบูรณาการทางสังคมเพื่อคุ้มครองเด็ก โดยเกิดจากการวางแผนปฏิบัติการอย่างมีส่วนร่วมในระดับพื้นที่ ผ่านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระดับครอบครัว กลุ่มเด็กและเยาวชนแต่ละชุมชน โดยที่เด็กต้องเป็นผู้แสดงออก (active) ที่ไม่ใช่เป็นตัวประกอบ (passive) ที่ถูกผู้ใหญ่บอกให้ทำอย่างที่ผ่านมา

6.2 ควรมีการสร้างกลไกนโยบายและยุทธศาสตร์ระดับชาติโดยรวมเพื่อคุ้มครองเด็ก ให้สามารถครอบคลุมเด็กทุกคนในประเทศไทย ไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยรัฐควรจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แก่เด็กแต่ละคนที่อยู่ในเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าชนิดใดๆ โดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ หรือสังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่นๆ ของเด็ก ฯลฯ

6.3 ควรจัดตั้งศูนย์เฝ้าระวังและติดตามปัญหาเด็ก เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ปัญหาเด็ก และสื่อสารต่อสังคมให้มีความเข้าใจสถานการณ์ปัญหาที่มีความซับซ้อนมากขึ้น รวมทั้งผลักดันให้เกิดการเฝ้าระวังในระดับพื้นที่ร่วมกัน

บทสรุป (Conclusion)

การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทยต้องครอบคลุมทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อเข้าถึงตัวเด็กในทุกกลุ่ม ทุกช่วงวัย พัฒนาระบบการให้บริการและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปฏิบัติการกับประชากรวัยเด็กโดยเฉพาะ คำนึงถึงสิทธิเด็กและยึดถือหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก และดำเนินการในลักษณะที่สหวิชาชีพ รวมทั้งการขจัดวัฏจักรความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับเด็กด้วยการป้องกันในระดับต่าง ๆ และภาครัฐควรนำประเด็นด้านการคุ้มครองเด็กทุกกลุ่มเป้าหมาย เป็นวาระแห่งชาติเพื่อสร้างสังคมที่อยู่สำหรับเด็กตามแนวคิดโลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก เป็นโลกที่เด็กทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาความสามารถของตนภายในสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและปลอดภัย ได้รับการส่งเสริมพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ จิตวิญญาณ สังคม อารมณ์ สติปัญญาและวัฒนธรรมของเด็กโดยถือว่าเป็นเรื่องสำคัญของชาติและสังคมโลก สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ร่วมมือ ส่งเสริม และ

ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนงานในพื้นที่ โดยรัฐสนับสนุนทั้งในด้านองค์ความรู้ งบประมาณและเครื่องมือในการติดตาม สนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ และติดตามความก้าวหน้าและผลลัพธ์ของการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในอนาคตหากการคุ้มครองเด็กสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เด็กทุกคนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ทั้งทางด้านกายภาพและบุคคล อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยส่งผลให้เด็ก ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามพัฒนาการ มีทักษะในการป้องกันตนเองให้ได้รับความปลอดภัย เต็มไปเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณค่าและมีคุณภาพ สร้างสรรค์สังคมที่ติงามต่อไป

เอกสารอ้างอิง (References)

- ปรีชวัน จันทรศิริ. (2552). ความสำคัญของการประเมินครอบครัวในการดูแลช่วยเหลือเด็กที่ถูกทารุณกรรมและทอดทิ้ง. *Thai Journal of Child Protection*. 3(3): 25-41
- เพ็ญจันทร์ ประดับมุข เซอร์เรอร์ และคณะ. (2551). รายงานการวิจัย มิติทางสังคมวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อพฤติกรรมความรุนแรงในเด็กและเยาวชน. กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก. (2547). คู่มือปฏิบัติงานของทีมสหวิชาชีพในกระบวนการคุ้มครองเด็ก. กรุงเทพฯ: มปท.
- วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. (2543). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และจิราภา ชมชื่นจิตต์. (2546). พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก มิติใหม่ในการปฏิบัติงานคุ้มครองเด็ก. *สารสิทธิเด็ก (Journal of children's Right)*. 10(13): 11 - 31.
- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). นโยบายและแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติด้านการพัฒนาเด็ก ตามแนวทางโลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก (พ.ศ. 2550-2559). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- สวนดุสิตโพล. (2554). “ประชาชนคิดอย่างไร? กับการลงโทษนักเรียน โดยใช้ “ไม้เรียว”. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://dusitpoll.dusit.ac.th/polldata/2554/2554_010.html. สืบค้น 16 กุมภาพันธ์ 2554.
- อภิญา เวชยชัย. (2552). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ทริปปี้ล เอ ก้อปปี.

Translated Thai References

- Chansiri, P. (2009). The importance of family assessment in caring for abused and neglected children. *Thai Journal of Child Protection*. 3(3): 25-41. [in Thai]

- Cherer, P.P. et al. (2008). **Research Report on Socio-cultural dimension affecting child and youth violence**. Bangkok: Ministry of Social Development and Human Security. [in Thai]
- Foundation for the Protection of Children's Rights. (2004). **Multidisciplinary Practice Handbook for Child Protection Process**. Bangkok: No Publisher. [in Thai]
- Kumprapan, S. and Chomcuenjit, J. (2003). Child Protection Act: New dimension in child protection practice. **Journal of Children's Right**. 10(13): 11 – 31. [in Thai]
- Office of Welfare and Child Protection, Youth and the Elderly Ministry of Social Development and Human Security. (n.d.). **National Policy and Strategic Plan on Child Development The World Appropriate for Children (2007 - 2019)**. Bangkok: The Office of National Buddhism Press. [in Thai]
- Suandusit Poll. (2011). **How do people think? Students are encouraged to use the "wand" of the students**. [Online]. Accessible from: http://dusitpoll.dusit.ac.th/polldata /2554/ 2554_ 010. html. Retrieved on February 16, 2554. [in Thai]
- Vejchayachai, A. (2009). **Research Report on Development of child protection system in Thai society**. Bangkok: Triple A. Copy. [in Thai]
- Wasikasin, W., et al. (2000). **General knowledge about social welfare and social welfare**. Bangkok: Thammasat University. [in Thai]