

บทที่ 4

ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กกับปัญหา สวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน

ในการพิจารณาว่า นโยบายการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบัน จำเป็นต้องศึกษาการปฏิบัตินโยบายของกรมประชาสงเคราะห์ว่าเป็นอย่างไรประการหนึ่ง และศึกษาสถานการณ์ปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบันด้วยว่าเป็นอย่างไร ซึ่งจะส่งผลทำให้การวิเคราะห์ในประเด็น ความไม่สอดคล้องของนโยบายกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน ก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎีมีความชัดเจนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรายละเอียดในบทนี้จะประกอบด้วย 2 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ เพื่อจะได้ทราบถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ แนวทางการดำเนินงาน รวมทั้งกระบวนการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์

ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ประเด็น ความสอดคล้องกันของนโยบายกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบัน ในการนี้ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่า นโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก เนื่องจากนโยบายได้ถูกกำหนดมานานแล้ว การเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาที่มีมากขึ้น ทำให้นโยบายไม่สามารถครอบคลุมปัญหาได้หมด ก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและด้านเทคนิคหรือทฤษฎี เช่น ในแง่การเจรจา ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรเอกชน ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อหน่วยงานต่าง ๆ ความเหมาะสมของหลักทฤษฎี การมีทฤษฎีที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ เป็นสำคัญ

การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์

การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นสิ่งหนึ่งที่ถูกวิจัยให้ความสำคัญเพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจกระบวนการทำงานของหน่วยงาน ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาจากบทบาหน้าที่ที่ขอข่ายความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์

กรมประชาสงเคราะห์มีภารกิจหลักสำคัญ ในเรื่องการจัดบริการด้านสวัสดิภาพสังคมและการส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพและได้รับการฟื้นฟูพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตอยู่ในสังคม บริการดังกล่าวประกอบด้วย บริการด้านการป้องกันปัญหา และเสริมสร้างความมั่นคงแก่ครอบครัวและสังคม บริการด้านการแก้ปัญหาสงเคราะห์ฟื้นฟูและพัฒนาประชาชน ผู้ทุกข์ยากเดือดร้อนให้สามารถเป็นกำลังในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมภาคเอกชนและประชาชน ให้เข้ามามีบทบาทร่วมในงานสวัสดิการสังคม

กรมประชาสงเคราะห์ได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อให้ความช่วยเหลือและให้การสงเคราะห์แก่ประชาชน ผู้ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนทั่วประเทศ ในเบื้องต้นคือในปี 2483 กรมประชาสงเคราะห์อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี 2484 ได้เปลี่ยนมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในปี 2485 สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ในปี 2487 สังกัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้ง และครั้งล่าสุดอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งแยกออกมาจากกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี 2536¹

ภารกิจหลักสำคัญที่กรมประชาสงเคราะห์รับผิดชอบอยู่ สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ 3 ด้าน คือ ด้านการสงเคราะห์และพัฒนา ด้านป้องกันปัญหาและเสริมสร้างความมั่นคงทาง

¹ กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์, "ประวัติกรมประชาสงเคราะห์," นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 30 (กันยายน-ตุลาคม 2539): 5-6.

สังคม และด้านส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้เข้ามามี บทบาทร่วมในงาน สวัสดิการ การดำเนินงานในแต่ละด้านมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้²

1. ด้านการสงเคราะห์และพัฒนา กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการสงเคราะห์ประชาชนผู้ประสบปัญหาทางสังคมทั้งเด็ก เยาวชน คนชรา คนพิการทุพพลภาพ สตรีบางประเภท ผู้ประสบภัย ผู้ขาดแคลนที่ดินทำกิน ชนกลุ่มน้อยชาวเขา และผู้ไร้ที่พึ่งทุกประการ ซึ่งมีทั้งการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า โดยการให้ปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีพ การเยี่ยมเยียน การให้คำแนะนำปรึกษา การจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์ครอบครัวทดแทน การสนับสนุนความสัมพันธ์ในครอบครัว รวมทั้งการจัดบริการในรูปของสถานสงเคราะห์ เมื่อไม่สามารถให้บริการอื่นใดแล้ว นอกจากนี้ ได้ให้บริการฝึกอาชีพแก่บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้แก่ สตรี คนพิการ ทุพพลภาพ ตลอดจนผู้รับการสงเคราะห์ เพื่อให้มีอาชีพและรายได้เลี้ยงตนเอง หลังจากที่พ้นความอุปการะของกรมประชาสงเคราะห์

2. ด้านการป้องกันปัญหาและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคม กรมประชาสงเคราะห์มีนโยบาย ในการที่จะเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประชาชน เพื่อป้องกันปัญหาความเดือดร้อน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ โดยจัดให้ประชาชนได้มีหลักประกันอันมั่นคงในการดำรงชีวิต ในรูปแบบของการส่งเสริมและควบคุมการดำเนินงานของสมาคมพัฒนากิจสงเคราะห์ ควบคุมการดำเนินงานของ สถานธนานุเคราะห์ ควบคุมและส่งเสริมกิจการของหอพัก รวมทั้งจัดตั้งศูนย์บริการชุมชนในสวน ภูมิภาคขึ้น เพื่อเป็นแหล่งกลางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมในระดับชุมชน ส่งเสริมงาน สวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด เป็นการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน และการพัฒนาของ ชุมชนในระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างความสงบสุขและความมั่นคงให้กับสังคม

3. ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชน ให้มีบทบาทร่วมในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาสังคม เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในระยะที่ผ่านมาทำให้มี ประชาชนประสบปัญหาความเดือดร้อนเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ และจากภาวะอันจำกัดทางด้าน การเงินและด้านการคลังของประเทศ ทำให้กรมประชาสงเคราะห์ได้รับงบประมาณดำเนินการไม่ ได้ สัดส่วนกับปัญหา และความต้องการของประชาชนผู้เดือดร้อนทั่วประเทศ ดังนั้น

² กองวิชาการ กรมประชาสงเคราะห์, "บทบาทหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ในสถานการณ์ปัจจุบัน," นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 36 (กันยายน-ตุลาคม 2538): 4-5.

กรมประชาสงเคราะห์จึงได้พยายามส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชน ให้เข้ามามีบทบาทร่วมในการสงเคราะห์และช่วยเหลือประชาชนให้มากที่สุด

กรมประชาสงเคราะห์มีการแบ่งส่วนราชการส่วนกลางเป็น 15 กอง ส่วนราชการเทียบเท่ากองจำนวน 2 กอง แบ่งส่วนราชการเทียบเท่ากองเป็นการภายในจำนวน 7 กอง และรัฐวิสาหกิจจำนวน 1 หน่วยงาน สำหรับการแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดทุกจังหวัด และสำนักงานประชาสงเคราะห์อำเภอในบางอำเภอ³

จะเห็นได้ว่ากรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญของหน่วยงานราชการ ในการบริการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แก่กลุ่มคนด้อยโอกาส เพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และไม่เป็นภาระแก่ครอบครัวและสังคม โดยดำเนินการทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหา ในการปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ จะมีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมปัญหาหลากหลายรูปแบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับครอบครัวเป็นสำคัญ โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะพิจารณาศึกษาเฉพาะการปฏิบัติงาน ในส่วนของการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และการปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งในปี 2540 มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติคือ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับเด็ก กรมประชาสงเคราะห์จะมีอีกหน่วยงานคือ กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น หากแต่การปฏิบัติงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้ดำเนินการเกี่ยวกับเด็ก

³ ตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 ให้แบ่งส่วนราชการดังนี้ ราชการบริหารส่วนกลาง สำนักงานเลขาธิการกรม กองคลัง กองการเจ้าหน้าที่ กองความมั่นคงแห่งสังคม กองนิคมสร้างตนเอง กองบริการชุมชน กองแบบแผนและสำรวจ กองวิชาการและแผนงาน กองสงเคราะห์ชาวเขา กองสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กองสงเคราะห์ผู้ประสบภัย กองสวัสดิการสงเคราะห์ กองสัมมาอาชีวะสงเคราะห์ สถาบันวิจัยชาวเขา สำนักงานคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดทุกจังหวัด สำนักงานประชาสงเคราะห์อำเภอ 157 อำเภอ ส่วนราชการเทียบเท่ากอง สำนักผู้ตรวจราชการกรม หน่วยตรวจสอบภายใน กองภายใน กองการแพทย์ กองฝึกอบรม กองการสังคมสงเคราะห์เอกชน ศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กองนิติการ รัฐวิสาหกิจ สถานธนานุเคราะห์

ที่พึงได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 โดยเป็นการดำเนินงานโดยตรง ตามประกาศการแบ่งหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์⁴

การปฏิบัติงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมีนโยบายในการดำเนินงานดังนี้⁵

1. ให้การสงเคราะห์ คุ้มครอง และส่งเสริมสวัสดิภาพเด็ก เยาวชน ครอบครัว และชุมชน เป็นหลักสำคัญ ทั้งนี้เพื่อผลสำเร็จในการสงเคราะห์และพัฒนาเด็กในระยะยาว
2. กระจายบริการสงเคราะห์ คุ้มครอง และส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กออกไปสู่ส่วนภูมิภาค และแหล่งแออัดในเมืองตามความจำเป็น
3. ประสานงานกับสถาบันและองค์การที่เกี่ยวข้องทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสงเคราะห์คุ้มครอง ส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน ให้การดำเนินการได้ผล ต่อเนื่องสมบูรณ์ดีมากยิ่งขึ้น
4. จัดให้มีการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาเด็ก วิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อนำผลมาใช้ในการดำเนินงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้น
5. จัดให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับงานสงเคราะห์ ส่งเสริมและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และเยาวชนให้กว้างขวางขึ้น
6. สนับสนุนและส่งเสริมมูลนิธิ สมาคมหรือองค์การเอกชนอื่น จัดบริการสงเคราะห์ ส่งเสริม คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน

กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก มีการจัดการบริหารภายในองค์กรเป็น 2 ประเภท มีฝ่ายที่รับผิดชอบทั้งสิ้น 6 ฝ่าย ดังนี้⁶

1. ประเภทงานสนับสนุน มี 2 ฝ่าย คือ

⁴ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก, กรมประชาสงเคราะห์, ภารกิจกาารดำเนินงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (เอกสารอัดสำเนา).

⁵ คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ, การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เด็กถูกรุกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิในสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า64.

⁶ กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก, กรมประชาสงเคราะห์, ภารกิจกาารดำเนินงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (เอกสารอัดสำเนา).

1.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป รับผิดชอบงานสารบรรณ รุรการ งานงบประมาณ การเงินบัญชี กรอบอัตรากำลังบุคลากร งานพัสดุ ครุภัณฑ์ ยานพาหนะ และงานพิมพ์

1.2 ฝ่ายแผนงานและโครงการ รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ประสานงานเพื่อวางแผน วางโครงการ แผนปฏิบัติงาน ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ของกองให้ทันสถานการณ์ปัจจุบัน ประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ เก็บรวบรวมสถิติ จัดทำรายงานประจำปี

2. ประเภทงานปฏิบัติ มี 4 ฝ่าย คือ

2.1 ฝ่ายสวัสดิภาพเด็ก รับผิดชอบเกี่ยวกับเด็กเร่ร่อน พลัดหลง ขอดาน ประพฤติตนไม่เหมาะสมแก่วัย เด็กที่ถูกกระทำทารุณ กักขัง เด็กซึ่งได้รับการเลี้ยงดูไม่เหมาะสม ถูกใช้แรงงาน โดยไม่เป็นธรรม หรือถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2.2 ฝ่ายแนะแนวปัญหาเด็กและครอบครัว รับผิดชอบการป้องกันแก้ไขปัญหาเด็กกับครอบครัว การส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและครอบครัว การให้คำปรึกษาแนะแนวเพื่อพิจารณาแก้ไข ปัญหาเด็ก การทดสอบทางจิตวิทยาสำหรับเด็กตามความเหมาะสม

2.3 ฝ่ายสอดส่องความประพฤติเด็ก รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำแนะนำปรึกษา ติดตาม แก้ไขปัญหาความประพฤติแก่เด็กและเยาวชนที่ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย ภายหลังจากที่เข้ารับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในสถานแรกรับเด็กเกินกว่า 1 ครั้ง ซึ่งผู้ปกครองมีความประสงค์จะขอรับเด็กกลับไปอุปการะเอง

2.4 ฝ่ายสถานแรกรับเด็กและสถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านสถานแรกรับ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก รวบรวมสถิติและทะเบียนประวัติของสถานแรกรับเด็ก สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สถานแรกรับเด็ก สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ที่อยู่ภายใต้การดูแลของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมีจำนวน 5 แห่ง ดังนี้

1. สถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท
2. สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด
3. สถานแรกรับเด็กชายจังหวัดขอนแก่น
4. สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น
5. สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดระยอง

นอกจากนี้กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กได้ดำเนินโครงการพิเศษเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานด้านเด็กให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1. โครงการบ้านพักเด็กและครอบครัว เพื่อเป็นศูนย์ปฏิบัติการตลอด 24 ชั่วโมง ช่วยเหลือเด็ก เยาวชน และครอบครัวที่ประสบปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อน ให้มีที่พักพิงชั่วคราว ก่อนส่งกลับภูมิลำเนา หรือให้การสงเคราะห์ตามความเหมาะสม

2. โครงการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เพื่อขยายบริการในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กให้เป็นไปอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และสถานเริงรมย์ โดยมีพนักงานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กปฏิบัติงานในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค

3. กิจกรรมค่ายพักแรมสำหรับเด็กด้อยโอกาส เพื่อเด็กที่มีปัญหาความประพฤติเด็กเร่ร่อน เด็กด้อยโอกาสของหน่วยงานกรมประชาสงเคราะห์ องค์กรเอกชน และเด็กตามชุมชนต่าง ๆ จะได้มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมค่ายพักแรม ซึ่งเป็นสื่อในการฟื้นฟู พัฒนาศักยภาพเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ และสังคม เพิ่มพูนทักษะและประสบการณ์ การอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ รู้จักระเบียบวินัยให้เด็กมีทักษะในการใช้ชีวิตในสังคมอย่างถูกต้อง

การดำเนินงานของกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมประชาสงเคราะห์มีหน้าที่ดำเนินการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ และปรับปรุงแก้ไขเด็กที่มีปัญหาทางความประพฤติ ที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองไม่สามารถควบคุมความประพฤติได้ ให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ประพฤติไม่สมควรกับวัย ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 โดยในการปฏิบัติงานจะมีวิธีดำเนินการดังนี้

1. ซักถามหรือสัมภาษณ์เด็ก บิดามารดาหรือผู้ปกครองหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทำการเยี่ยมบ้าน โรงเรียน สถานที่ทำงานของเด็ก เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เกี่ยวกับความเป็นอยู่ ความประพฤติ สภาพแวดล้อมทางบ้านและโรงเรียน รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่น ๆ

2. พิจารณาวินิจฉัยและแก้ปัญหาแต่ละราย ดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้แก่ ให้คำแนะนำตักเตือน สอดส่องความประพฤติ ติดตามแก้ไขปัญหาความประพฤติของเด็ก ให้แนะนำแก่ผู้ปกครองและเด็ก การสงเคราะห์ครอบครัวด้านทุนประกอบอาชีพ เครื่องอุปโภคบริโภค อุปกรณ์ การศึกษาแก่เด็ก มอบตัวเด็กคืนบิดามารดาหรือผู้ปกครองให้ปกครองดูแลและอุปการะเลี้ยงดูไม่ให้เด็กประพฤติตนไม่สมควรอีก ทำทัณฑ์บน ให้ความช่วยเหลือในการสงเคราะห์เด็กและครอบครัว หรือส่งไปยังสถานแรกรับเด็ก สถานสงเคราะห์เด็กตามความเหมาะสม

การปฏิบัติงานของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นลักษณะของการจัดการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ในความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์มีแนวคิดเกี่ยวกับหน้าที่ (function) และความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อประชาชน ประเด็นแรกมีความเห็นว่ารัฐควรมีหน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องการรักษาฐานะระเบียบ กฎหมายที่ประกาศใช้ให้มีข้อบังคับเพื่อให้สังคมดำเนินไปด้วยดี ไม่ให้ใครฝ่าฝืน หากมีผู้ฝ่าฝืนก็ต้องลงโทษตามกฎหมายที่ตั้งไว้ เป็นกติกาทิศทางสังคมนั้น ๆ แนวความคิดนี้เน้นหนักไปทางที่จะให้รัฐใช้อำนาจเข้าดำเนินการ ป้องกัน ปรามปรามเป็นหลักสำคัญ ต่อมาเกิดแนวความคิดรัฐสวัสดิการ ซึ่งเน้นในเรื่องภาระหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน มองว่ารัฐมิได้มีหน้าที่เฉพาะการรักษากฎหมาย ระเบียบแบบแผนให้ดำเนินไปด้วยดีเท่านั้น แต่ได้มุ่งถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีส่วนเข้าไปช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนผู้ทุกข์ยากเดือดร้อน ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงมีการกำหนดรูปแบบงานสังคมสงเคราะห์ (public welfare) ซึ่งหมายถึงงานสวัสดิการสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐ⁷

การสงเคราะห์เด็กและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมาย เป็นภารกิจที่สำคัญที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการรายละเอียดในกฎหมายได้กำหนดให้กรมประชาสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานหลักที่นำนโยบายตัวนี้ไปปฏิบัติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้⁸ นอกจากนี้ กรมประชาสงเคราะห์มีการปฏิบัติงานด้านการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กมาตั้งแต่ต้น โดยก่อนหน้าที่จะมีการออกประกาศฉบับนี้ กรมประชาสงเคราะห์ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2483 โดยออกสำรวจและช่วยเหลือแก้ไขเด็กเร่ร่อน เด็กที่มีปัญหาความประพฤติ ต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมเด็กและนักเรียน พ.ศ. 2483 ได้ถูกยกเลิก และมีการนำประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 มาใช้แทน และยังคงให้กรมประชาสงเคราะห์เป็นผู้ดำเนินการ ตามนัยแห่งสมมติฐานที่ว่านโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบันนั้น ผู้วิจัยจะได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในช่วง พ.ศ. 2523-2540 ซึ่งครอบคลุมสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จนกระทั่งสิ้นสุดรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ โดยพิจารณาว่าช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงของ

⁷ ปกรณ์ อังคุสิงห์, "สวัสดิการสังคมไทย คุณคิดว่าอย่างไร," นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 23 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2523): 30.

⁸ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515.

สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กอย่างไรบ้าง เนื่องจากภายในช่วงปี 2523-2540 มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยหลายประการ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ส่งผลกระทบต่อเด็กในลักษณะต่าง ๆ

สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในช่วงปี 2523-2540

จากสมมติฐานว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งเป็นนโยบายสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม สิ่งที่ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์คือ สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดให้ได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ ตามที่กำหนดในประกาศฉบับดังกล่าวมีความแตกต่างจากสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง ในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทยในช่วงปี 2523-2540 โดยจะได้พิจารณาว่าช่วงระยะดังกล่าว สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใดบ้าง

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยในระหว่างปี 2525-2537 มีอัตราความเจริญสูงถึงร้อยละ 8.2⁹ การเจริญเติบโตนี้เป็นผลจากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งได้เพิ่มความสำคัญขึ้นอย่างมาก โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงจากประเทศที่พึ่งพิงภาคเกษตรกรรมเป็นหลัก มาเป็นระบบเศรษฐกิจที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีบทบาทมากยิ่งขึ้น สัดส่วนของคณงานที่ทำงานในภาคการเกษตรมีจำนวนร้อยละ 51 ในปี 2535 โดยไปเพิ่มในภาคอุตสาหกรรมการผลิต ซึ่งมีจำนวนลูกจ้างในอุตสาหกรรมเพิ่มจาก 2 ล้านคนในปี 2527 เป็น 4 ล้านคนในปี 2536¹⁰ โดยความเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมอยู่ในเขตเมือง ทำให้มีการอพยพแรงงานเข้าไปทำงานในเมือง การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมและสังคมสมัยใหม่ การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ มีอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อระบบการผลิต อาชีพ สภาพความเป็นอยู่ของ

⁹ สายสุรี จุติกุล และคณะ, การศึกษาเพื่อหาแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กแบบยั่งยืนในประเทศไทย เสนอต่อโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2542, หน้า 7.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ประชาชนทุกระดับ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้มีความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้ สภาวะการแข่งขันในทุกด้านทวีความรุนแรงขึ้น

แนวทางการพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้ทำให้มีความสมดุลในความเจริญเติบโตของสังคม วัฒนธรรม เป็นปัญหาต่อวิถีชีวิตของคนในสังคมหลายประการ โดยเฉพาะครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยสังคมที่เล็กที่สุด โครงสร้าง วิถีชีวิตในครอบครัวเปลี่ยนไป เป็นเหตุให้สถาบันครอบครัวอ่อนแอลง นอกจากนี้ การกระจายรายได้ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทและระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีความเหลื่อมล้ำกันมาก ทำให้คนชนบทมีการอพยพเพื่อมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการในเขตเมือง กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเด็กทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น เด็กตกเป็นเหยื่อ หรือที่ระบายนามัยของผู้ใหญ่ในสังคมด้วยวิธีการต่าง ๆ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นกับเด็ก จะอยู่ในรูปของการซึมซับหรือลอกเลียนแบบมา จะเป็นพฤติกรรมที่ตนเองได้รับผลจากการกระทำโดยตรง หรือเกิดพฤติกรรมต่อต้านประชดสังคม ปัญหาของเด็กในสภาพสังคมปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบ และเพิ่มระดับความรุนแรงมากขึ้นด้วยอาทิ โสเภณีแอบแฝงในคราบน้ำกเรียนนักศึกษา เด็กฆ่าตัวตาย เด็กติดเฮดส์ เด็กถูกทำร้ายร่างกาย เด็กถูกบิดามารดาหรือนายจ้างกระทำทารุณ ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ เด็กนักเรียนยกพวกตีกัน เป็นต้น

ตั้งแต่ต้นปี 2539 เป็นต้นมาประเทศไทยประสบกับปัญหาการชะลอตัวของภาวะเศรษฐกิจ อัตราการเจริญเติบโตปี 2539 เท่ากับร้อยละ 6.3 อัตราการเจริญเติบโตของประเทศไทยในปี 2540 อยู่ที่ระดับใกล้ 0 ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นการปล่อยให้ค่าเงินบาทลอยตัว ในปี 2540 ค่าเงินบาทลดลงถึงร้อยละ 40¹¹ ตลาดแรงงานโดยทั่วไปได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ การจ้างงานลดลง ผู้มีงานทำมีจำนวน 30.8 ล้านคน ลดลง 812,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2.6 เป็นการลดลงของผู้มีงานทำนอกภาคการเกษตร 618,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.6 และผู้มีงานทำภาคการเกษตร 194,000 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.4¹²

¹¹ วิทยากร เชียงกุล, การกอบกู้และฟื้นฟูชาติจากพันธนาการของ IMF (กรุงเทพมหานคร: มิ่งมิตร, 2541), หน้า 30.

¹² ฝ่ายวิชาการ, ธนาคารแห่งประเทศไทย, สรุปภาวะเศรษฐกิจปี 2541 และแนวโน้มปี 2542 (กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2542), หน้า 13.

มีผู้ว่างงาน 1,137,900 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.4 ของกำลังแรงงาน ภาคการผลิตที่มีการเลิกจ้างสูง คือ อุตสาหกรรมการก่อสร้าง รองลงมาได้แก่ โรงแรม อุตสาหกรรมการทอผ้า เป็นต้น¹³

อย่างไรก็ตาม ตลอดเวลาที่ผ่านมาในขณะที่ประเทศมีความเจริญมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพเด็กในลักษณะต่าง ๆ ก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ในขณะเดียวกันที่เศรษฐกิจของประเทศประสบกับภาวะตกต่ำ ปัญหาที่เกี่ยวกับเด็กก็ไม่ได้ลดน้อยลงเลย จึงสามารถกล่าวได้ว่าไม่ว่าสังคมไทยจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เด็กยังคงเป็นผู้ถูกกระทำจากสังคม และลักษณะของปัญหาเด็กก็มีมากขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งทำให้การดำรงชีวิตของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายของรัฐบาลที่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ตั้งแต่เริ่มมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เรื่อยมา โดยนักวิชาการของรัฐบาลจากสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติสมัยนั้น เชื่อว่าถ้าเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นผู้คนมีงานทำมีรายได้สูงขึ้นโดยเฉลี่ยแล้ว สังคมหรือประเทศไทยโดยรวมก็จะดีขึ้นด้วยคือ ประชาชนจะมีความสุข ปัญหาสังคมต่าง ๆ จะลดน้อยลงโดยอัตโนมัติ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาประเทศ ต่อมาเมื่อถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) จึงได้มีการเติมคำว่า "สังคม" เข้าไปด้วยเรียกว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่นเดียวกับชื่อของหน่วยงาน ที่ได้มีการเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สาเหตุอีกประการคือการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการแพร่ขยายตัวของเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยที่เศรษฐกิจไทยภายหลังการวางแผนพัฒนาได้กลายมาเป็นเศรษฐกิจเปิด จำเป็นต้องมีการค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ต้องพึ่งพาเศรษฐกิจของโลกมากขึ้น ภาวะทางด้านสังคมอื่น ๆ ก็ต้องมีการปรับตัวตามไปด้วย

สภาพการเมืองในช่วงระยะเวลาปี 2523-2540 มีหลายประการ ตลอดเวลาที่ผ่านมา ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบริหารประเทศทั้งสิ้นเป็นจำนวนรวมทั้งหมด

¹³ กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 3: สิงหาคม 2541 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2541), หน้า 15.

11 ชุด¹⁴ โดยรัฐบาล ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากการเลือกตั้ง นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยจะมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อความเจริญเติบโตของประเทศเป็นสำคัญ รัฐบาลขาดความมุ่งมั่นในการพัฒนาเด็ก เห็นได้ชัดว่าเรื่องเด็กไม่เคยได้รับความสำคัญเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย การพัฒนาเด็กเป็นเพียงส่วนหนึ่งในนโยบายทางสังคม และถึงแม้ว่า ข้อกำหนดต่าง ๆ ในนโยบายทุกฉบับจะกว้างขวางครอบคลุมเรื่องเด็กอย่างทั่วถึง แต่ก็เป็นการพรรณาสภาพอันพึงประสงค์เสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพราะนโยบายมีลักษณะเป็นการคาดหวังถึงผลที่เกิดขึ้นในอนาคต แต่เป็นการยากที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง แม้ว่าจะมีการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ตาม แต่ก็ยังขาดแรงผลักดันทางการเมือง ที่จะทำให้โครงการต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้

การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมที่สำคัญอีกประการ คือมีการตื่นตัวของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลเด็กที่มีปัญหา มีการก่อตั้งองค์กรเอกชน ซึ่งมีหน้าที่เข้ามาดูแลเด็กที่มีปัญหาในลักษณะต่าง ๆ จุดมุ่งหมายขององค์กรเอกชน ต่างต้องการเข้ามาดูแลเด็กที่ประสบปัญหา เนื่องจากเด็กลักษณะดังกล่าวได้มีจำนวนมากขึ้น อาทิเช่น มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ได้ก่อตั้งโดยมูลนิธิเด็ก เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2524 มีบทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์คุ้มครองช่วยเหลือบำบัดรักษา และฟื้นฟูเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ 18 ปีบริบูรณ์ ที่ถูกละเมิดสิทธิในร่างกาย จิตใจ และเสรีภาพ ได้แก่ เด็กถูกระงับการกระทำทารุณ ถูกส่งเกินทางเพศ ถูกล่อลวงมาค้าประเวณี ถูกลักพา ถูกทอดทิ้ง ถูกนำมาใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งเด็กกระทำความผิดแต่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยช่วยเหลือทั้งในด้านสังคมสงเคราะห์และด้านกฎหมาย¹⁵ นับเป็นการแบ่งเบาภาระ

¹⁴ ในช่วงระยะปี 2523-2540 มีรัฐบาลบริหารประเทศทั้งสิ้น 11 ชุด ดังนี้ 3 มีนาคม 2523-3 สิงหาคม 2531 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ดำรงตำแหน่ง 3 สมัย), 4 สิงหาคม 2531-1 มีนาคม 2534 รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ดำรงตำแหน่ง 2 สมัย), 2 มีนาคม 2534-6 เมษายน 2535 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน, 7 เมษายน 2535-9 มิถุนายน 2535 รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร, 10 มิถุนายน 2535-22 กันยายน 2535 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน, 23 กันยายน 2535-12 กรกฎาคม 2538 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย, 13 กรกฎาคม 2538-25 พฤศจิกายน 2539 รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา, 25 พฤศจิกายน-8 พฤศจิกายน 2540 รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

¹⁵ คณะแพทยศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การคุ้มครองเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กถูกระงับการกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิในประเทศไทย, หน้า 101.

ของรัฐ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ได้เป็นตัวการชี้ให้เห็นว่า สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กได้เปลี่ยนแปลงไปมากตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

การเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก

ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก พบว่าปัญหาด้านสวัสดิภาพเด็กที่เกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของปัญหาต่างจากอดีต สภาพสังคมที่เป็นอยู่ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมของคนในสังคมเปลี่ยนไป รวมทั้งอิทธิพลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสารและคมนาคม มีการซึมซับวัฒนธรรมใหม่ โดยไม่ได้มีการดัดแปลงหรือเลือกใช้ให้เหมาะสม การเพิ่มขึ้นของสถานเริงรมย์แหล่งอบายมุขซึ่งพบเห็นได้ทั่วไป ได้ส่งผลกระทบต่อเด็กในลักษณะต่าง ๆ การใช้แรงงานเด็กเพื่อลดต้นทุนการผลิต การใช้ความรุนแรงภายในครอบครัว เป็นต้น โดยผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง ลักษณะของเด็กที่ประสบปัญหาด้านสวัสดิภาพในปัจจุบันตามที่แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่¹⁶ คือ (1) เด็กถูกละเมิดสิทธิ (2) เด็กถูกล่วงละเมิด (3) เด็กประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย และ (4) เด็กพิการ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดของแต่ละสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นปรากฏว่าเป็นดังนี้

1. เด็กถูกละเมิดสิทธิ การเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม ส่งผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวอย่างรุนแรงโดยเฉพาะเด็ก ซึ่งเป็นสมาชิกของครอบครัว ทำให้ต้องตกอยู่ในสภาพของการถูกละเมิดสิทธิจากบิดามารดา ผู้ปกครอง ญาติพี่น้อง ประเภทของเด็กถูกละเมิดสิทธิประกอบด้วย

1.1 แรงงานเด็ก การใช้แรงงานเด็กนั้น พบได้ทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมแต่การใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้น สังคมไทยจะมองว่าไม่ค่อยเป็นปัญหามากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่เด็กทำงานกับครอบครัวของตน และมักจะเป็นงานไม่หนักจนทำลายสุขภาพกายและ

¹⁶ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, แผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) อ้างถึงใน จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณ และคณะ, รายงานการทบทวนองค์ความรู้เรื่อง เด็ก เยาวชน และครอบครัวในประเทศไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการวิจัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 169-170.

สุขภาพจิตเหมือนกับงานธุรกิจอุตสาหกรรม หรืองานบริการ¹⁷ จากการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม จึงเกิดความต้องการแรงงานเด็กจำนวนมาก เพราะเป็นการลดต้นทุนการผลิต เพราะจ่ายค่าจ้างแรงงานในราคาถูก สามารถบังคับควบคุมได้ง่าย และหามาทำงานได้สะดวก ด้วยความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของครัวเรือน ผลักดันให้เด็กต้องออกทำงานหาเลี้ยง ครอบครัวยังแต่อยู่ในวัยเรียน เด็กจึงมักถูกเอารัดเอาเปรียบ ข่มขู่ ถูกทำร้ายทั้งร่างกายและ จิตใจ ขาดการพักผ่อนที่เพียงพอและไม่ได้รับสวัสดิการด้านต่าง ๆ สิ่ง que พบเห็นได้ทั่วไปใน กรุงเทพมหานคร คือ การนำเด็กเล็กมาทำงาน เช่น ขายพวงมาลัยตามถนน ขายหนังสือพิมพ์ตาม สี่แยกไฟแดง ขายอาหารตามตลาดโต้รุ่ง ทำงานในร้านช้อปปิ้งหรือปั้มน้ำมัน แรงงานเด็กเหล่านั้นจะ ทำงานในสถานที่เปิดเผย แต่มีแรงงานเด็กอีกจำนวนมากที่ต้องทำงานใน "โรงงานนรก" ปัญหาที่ พบคือจะไม่รู้ว่า "โรงงานนรก" นั้นอยู่ที่ไหนเพราะโรงงานเหล่านั้น จะไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ จดทะเบียนอย่างถูกต้อง แต่เป็นอาคารตึกแถวด้านล่างเปิดเป็นร้านขายของ ชั้นบนมีการใช้ แรงงานเด็กอย่างทารุณ¹⁸ มีการระบุในแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ระบุว่าเมื่ออายุ 11-14 ปีเป็นจำนวนมากถูกใช้แรงงานในภาคธุรกิจและ อุตสาหกรรมอย่างไม่เหมาะสมต่อสภาพของร่างกายและวัย ซึ่งส่วนหนึ่งของเด็กเหล่านี้ถูกทารุณ ทางร่างกายและจิตใจ และถูกเอารัดเอาเปรียบเรื่องค่าจ้าง ความเป็นอยู่และสวัสดิการจาก นายจ้าง¹⁹

จากสถิติการสำรวจคนทำงานในสถานประกอบการปี 2533 ของภาคอุตสาหกรรม กรมแรงงาน พบว่ามีเด็กอายุ 13 ปี-ต่ำกว่า 18 ปี จำนวน 95,184 คน คิดเป็นร้อยละ 2.95 ของ ลูกจ้างทั้งหมด²⁰ นอกจากนี้ ข้อมูลสำรวจแรงงานทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2536 ของสำนักงานสถิติ แห่งชาติ แสดงให้เห็นว่ามีกำลังแรงงานที่อายุระหว่าง 13-19 ปี กว่า 4.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ

¹⁷ ศรีสว่าง พ่วงศ์แพทย์, "การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย." ใน รายงานการประชุมสมัชชาแห่งชาติ ครั้งที่ 1 ด้านการพัฒนาเด็ก (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พรินติ้งกรุ๊ป, 2534), หน้า 254.

¹⁸ วลัย ชิตานนท์, "การคุ้มครองแรงงานเด็ก," สยามรัฐ (17 พฤษภาคม 2531): 5.

¹⁹ วารุณี ภูริสินสิทธิ์, การกระทำผิดของเด็กและเยาวชน แนวคิดทางสังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2540), หน้า 5-6.

²⁰ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540), หน้า 3.

13.30 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในจำนวนนี้แยกเป็นเด็กอายุ 13-14 ปี จำนวน 0.52 ล้านคน และอายุ 15-19 ปี จำนวน 3.7 ล้านคน²¹

1.2 การทารุณกรรมเด็ก จากการเสนอข่าวของสื่อมวลชนต่าง ๆ ทำให้คาดคะเนได้ว่ามีเด็กจำนวนมาก ที่ถูกระงับหรือทำร้ายทั้งทางร่างกายและจิตใจ กระทำต่อเด็กอาจรุนแรงจนถึงขั้นเด็กที่ถูกระงับหรือเสียชีวิต ไม่ว่าจะในรูปแบบของการใช้กำลังประทุษร้าย การใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ยิ่งไปกว่านั้น การข่มขู่ทางจิตใจ การบังคับหลอกลวง การกระทำทารุณต่อเด็กก็ยังมีนัยสำคัญ เพราะนอกจากจะทำให้เด็กมีบาดแผลตามร่างกาย หรือกระทบกระเทือนต่อสมองและอวัยวะภายในแล้ว ยังสามารถส่งผลกระทบต่อโดยตรง และระยะยาวคือ ทำให้เด็กมีอาการทางประสาทเกิดความว่าเหว เป็นคนเก็บกด ทำให้เด็กเรียนรู้ที่จะใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาจากการศึกษาพบว่า เด็กจะถูกกระทำทารุณในสถานที่และบุคคล ที่กระทำต่อเด็กแตกต่างกันออกไป เด็กถูกระงับหรือทำร้ายในครอบครัวโดยบิดามารดา ผู้ปกครองของเด็ก พ่อแม่มักถือว่าลูกเป็นสมบัติของตน คิดว่าสามารถทำอะไรก็ได้ เด็กถูกระงับหรือทำร้ายในโรงเรียนโดยครู เด็กถูกระงับหรือทำร้ายในสถานที่ที่เด็กทำงานโดยเจ้าของสถานประกอบการ หรือเด็กถูกระงับหรือทำร้ายในสถานคุ้มครองเด็กโดยเจ้าหน้าที่ สำหรับการทารุณกรรมเด็ก มนตรี สินธิวิชัย เลขาธิการมูลนิธิเด็กกล่าวว่า มีเด็กที่ถูกทำร้ายร่างกายจากผู้เป็นพ่อแม่จำนวนมากและรุนแรง เด็กถูกทำร้ายด้วยวิธีพิสดาร มีการทำร้ายร่างกายและจิตใจเด็กมากขึ้น และยังทวีความรุนแรงและมีวิธีแปลก ๆ เพิ่มขึ้น อาจเพราะความเครียด และถูกกดดันจากสภาพเศรษฐกิจ หาทางระบายออกไม่ได้ต้องระบายลงที่เด็ก โดยเฉพาะลูกของตัวเอง ซึ่งจะทำอะไรได้ง่ายกว่าลูกคนอื่น และไม่ค่อยถูกดำเนินคดี²² ในระหว่างปี พ.ศ. 2532-2534 เด็กถูกระงับหรือทำร้าย ที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรต่าง ๆ มีจำนวน 785 ราย หรือเฉลี่ยปีละประมาณ 216 ราย²³ ในระหว่างปี 2535-2537 กรมประชาสงเคราะห์ ได้ดำเนินการช่วยเหลือเด็กที่ถูกระงับหรือทำร้าย จำนวน 389 คน และมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ได้ดำเนินการช่วยเหลือเด็กที่ถูกระงับหรือทำร้าย จำนวน 106 คน²⁴

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²² มนตรี สินธิวิชัย, "อนาคตของเด็กไทยวันนี้สดใสหรือสับสน," มติชน (2 พฤศจิกายน 2537): 14.

²³ จันทร์เพ็ญ ชูประภาวรรณและคณะ, รายงานการทบทวนองค์ความรู้เรื่อง เด็ก เยาวชน และครอบครัวในประเทศไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการวิจัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), หน้า 172.

²⁴ คณะแพทยศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การคุ้มครองเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กถูกระงับหรือทำร้าย และเด็กถูกละเมิดสิทธิในประเทศไทย. หน้า 72,98.

1.3 การล่วงเกินทางเพศ ในขณะที่เด็กถูกกระทำทารุณนั้น เด็กมักจะถูกล่วงเกินทางเพศด้วย จากข้อมูลของกรมประชาสงเคราะห์ ที่ดำเนินการช่วยเหลือเด็กที่ถูกล่วงเกินทางเพศ ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเด็กที่ได้รับการช่วยเหลือในระหว่างปี 2532-2535 พบว่าอายุของเด็กที่ถูกกระทำอยู่ระหว่าง 2-15 ปี ในส่วนของบุคคลที่เป็นผู้กระทำต่อเด็กมากที่สุดคือพ่อแท้ ๆ รองลงมาคือ พ่อเลี้ยง บุคคลใกล้ชิด เป็นต้น²⁵ หากแต่การล่วงเกินทางเพศเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในครอบครัว พ่อแม่หรือคนในครอบครัว เป็นผู้กระทำจึงมีการปกปิดข้อมูลเรื่องราว ยากต่อการพิสูจน์และเด็กซึ่งเป็นผู้ถูกกระทำก็มักไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากเกรงว่าตนจะเป็นสาเหตุให้พ่อ หรือบุคคลที่กระทำต้องถูกดำเนินคดี นอกจากนี้พบว่าเด็กที่ถูกล่วงเกินทางเพศ จะมีอายุน้อยลงและผู้ที่ทำให้กระทำต่อเด็กก็มีอายุน้อยลงด้วย ในระหว่างปี 2533-2537 มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ได้ช่วยเหลือเด็กได้จำนวน 285 คน ในปี พ.ศ. 2539 กรมประชาสงเคราะห์ได้ช่วยเหลือเด็กที่ถูกล่วงเกินทางเพศจำนวน 126 คน²⁶

1.4 โสเภณีเด็ก เด็กกลายเป็นสินค้าในธุรกิจทางเพศ ในอดีตจะพบเพียงผู้ใหญ่ที่เป็นโสเภณี หากแต่ปัจจุบันจะปรากฏว่ามีเด็กหญิงและเด็กชาย เริ่มเข้ามาสู่การขายบริการทางเพศ ปรากฏการณ์เกี่ยวกับการขายบริการทางเพศ ชี้ให้เห็นว่ามีเด็กที่เข้าสู่อาชีพขายบริการทางเพศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั้งเด็กหญิงและเด็กชาย สิ่งที่น่าตระหนกก็คือ อายุเฉลี่ยของเด็กเหล่านี้ลดลงเรื่อยๆ โดยเด็กหญิงที่เริ่มเข้าสู่อาชีพนี้จะมีอายุประมาณ 11-12 ปี ส่วนเด็กชายที่เริ่มเข้าสู่อาชีพนี้จะมีอายุประมาณ 9-10 ปี²⁷ เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่เอื้อให้มีการขายบริการทางเพศเพิ่มขึ้น พบว่ามีปัจจัยหลายประการคือ ความยากจน ถูกหลอกลวงหรือบังคับให้ขายบริการทางเพศ การเจริญเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยว สภาพการพัฒนาประเทศที่ขาดความสมดุล ค่านิยมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น กระบวนการขัดเกลาในครอบครัว นอกจากนี้จากสถานการณ์ปัจจุบันที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว จึงเป็นเหตุให้มีชาวต่างประเทศเข้ามาซื้อขายบริการทางเพศในประเทศไทย จึงเป็นเหตุให้มีเด็กถูกนำไปค้าประเวณี หรือมีการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก

²⁵ เสาวภาคย์ ศุภนิศย์, "เด็กในภาวะยากลำบาก," นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 39 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2539): 10.

²⁶ คณะแพทยศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การคุ้มครองเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กถูกกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิในประเทศไทย, หน้า 103.

²⁷ คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและเลี้ยงดูเด็ก, ภาวะวิกฤติของชีวิตเด็กไทยปัญหาที่ยังไม่คลายเกินแก้ บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเด็กไทย (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2535), หน้า 31.

อย่างไรก็ตาม รัฐก็ให้ความสำคัญกับปัญหานี้ โดยประกาศนโยบายลดโสเภณีเด็กและออกบรรณคดี เผยแพร่ทำให้มีการเสนอข่าวผ่านสื่อมวลชนน้อยลง เพราะเกรงว่าการบรรณคดีจะล้นหลาม แต่ไม่ใช่ว่าโสเภณีเด็กจะลดน้อยลง แต่กลายเป็นการแอบซ่อนในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งคาราโอเกะ ผับ ร้านอาหาร เป็นต้น อีกประเด็นปัญหาที่เริ่มได้รับการจับตามองคือ การขายบริการทางเพศของ นักเรียนนักศึกษา เพื่อนำเงินมาสนองความต้องการฟุ้งเฟ้อของตน กลายเป็นโสเภณีในคราบของ นักเรียนนักศึกษา จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของกรมประชาสงเคราะห์ โสเภณีเด็กในปี พ.ศ. 2537 มีจำนวน 23,000-26,000 คน ในปี 2539 มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 81,000 คน²⁸

2. เด็กถูกปล่อยปละละเลย จากสภาพสังคมที่ต้องมีการแข่งขัน พ่อแม่ ผู้ปกครองต้องทำงานเพื่อหาเลี้ยงครอบครัว เด็กไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่เลี้ยงดูทำให้เกิดผลกระทบต่อเด็กโดยตรง เด็กในกลุ่มนี้จะประกอบด้วย

2.1 เด็กถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้า เป็นสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กอีกประการที่พบในปัจจุบัน มีเด็กจำนวนมากถูกบิดามารดาหรือผู้ปกครองทอดทิ้ง เนื่องจากครอบครัวแตกแยก มารดามีปัญหาเนื่องจากตั้งครภณอกสมรส หรือตั้งครภณโดยไม่ได้ตั้งใจ หรือมีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจไม่อาจเลี้ยงดูเด็กได้ โดยเด็กอาจถูกทอดทิ้งหลังคลอดในโรงพยาบาล ถูกทอดทิ้งตามที่สาธารณะ หรือเป็นเด็กที่ผู้ปกครองนำมาฝากให้สถานสงเคราะห์ ทั้งของรัฐและเอกชนโดยตรง เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่จึงเป็นเด็กกำพร้าไปโดยปริยาย จากสถิติจำนวนเด็กถูกทอดทิ้งอยู่ในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ กว่า 15,000 คน ส่วนใหญ่เป็นเด็กในช่วงอายุระหว่าง 0-5 ปี²⁹ เด็กที่ถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้าในที่นี้ จะหมายรวมถึงเด็กที่อยู่ในความอุปการะของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง แต่ไม่ได้รับความรักการเอาใจใส่ดูแล ปกป้อง ค้ำครอง หรือไม่มีเวลาให้เด็กอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นเหตุให้มีเด็กถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้า ซึ่งเป็นปัจจัยที่แตกต่างจากปัจจัยอื่น กล่าวคือการแพร่ระบาดของเชื้อโรคเอดส์ส่งผลกระทบต่อเด็กที่ต้องกำพร้า เนื่องจากบิดามารดาเสียชีวิตด้วยโรคเอดส์ หรือเด็กถูกทอดทิ้ง เนื่องจากติดเชื้อโรคเอดส์จากมารดา จากการศึกษาของ จันทรพิชญ ชูประภาวรณและคณะ พบว่ามีเด็กถูกทอดทิ้งเพิ่มจากวันละ 2 คน ในปี 2533-2537

²⁸ คณะแพทยศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การคุ้มครองเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กถูกกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิในประเทศไทย. หน้า 35.

²⁹ คณะกรรมการพัฒนาการศึกษาอบรมและเลี้ยงดูเด็ก, ภาวะวิกฤติของชีวิตเด็กไทย ปัญหาที่ยังไม่สายเกิน แก่ บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาเด็กไทย (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2535), หน้า 28.

เป็น 5 คนในปี 2540 โดยเฉพาะเด็กที่ติดเชื้อโรคเอดส์จากมารดา มีแนวโน้มจะถูกทอดทิ้งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว³⁰ รวมทั้งมีเด็กแรกเกิดติดเชื้อเอดส์ประมาณ 5,000-8,000 คนต่อปี³¹ จำนวนเด็กถูกทอดทิ้งที่อยู่ในความอุปการะของสถานสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น กรมประชาสงเคราะห์ ในปี 2535 มีจำนวน 1,225 คน ในปี 2536 มีจำนวน 1,236 คน ในปี 2537 มีจำนวน 1,256 คน ในปี 2538 มีจำนวน 1,471 คน³²

2.2 เด็กเร่ร่อน สาเหตุที่ทำให้เด็กกลายเป็นเด็กเร่ร่อนนั้นพบว่ามาจากสาเหตุหลัก 3 ประการคือ สาเหตุจากการพัฒนาประเทศที่ส่งผลกระทบต่อสังคม ชุมชน และครอบครัว สาเหตุจากความรุนแรงในครอบครัว และสาเหตุจากตัวเด็กและสภาพแวดล้อมทางสังคม เด็กเร่ร่อนที่พบมากในกรุงเทพมหานคร มีทั้งเป็นเด็กหญิงและเด็กชายอายุอยู่ในช่วงระหว่าง 11-15 ปี หากแต่เด็กเร่ร่อนที่เป็นหญิงจะน้อยกว่า เพราะว่าเด็กหญิงจะเร่ร่อนอยู่ระยะหนึ่งไม่นานจะถูกดึงส่งจรรยาการค้าประเวณี³³ ปัญหาเด็กเร่ร่อนจะยังคงมีอยู่ต่อไปในอนาคต และความรุนแรงของปัญหาจะเพิ่มมากขึ้น เด็กกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการประกอบอาชญากรรม มีโอกาสกระทำความผิดได้สูง หรือตกเป็นเครื่องมือของพวกมิจฉาชีพได้ง่าย กล่าวคือ ในขณะที่เป็นเด็กเร่ร่อนดำรงชีวิตในลักษณะที่ไม่เหมาะสม อาทิ เป็นโสเภณีเด็ก ลักขโมย ถูกบังคับให้ขายยาเสพติด หรือติดยาเสพติด ขอบทาน เป็นต้น ในสภาพสังคมปัจจุบัน ความรุนแรงของปัญหาได้เพิ่มมากขึ้น แนวโน้มของเด็กที่ตัดสินใจหนีออกจากบ้าน ออกมาเป็นเด็กเร่ร่อนมีมากขึ้น ไม่เฉพาะกลุ่มเด็กที่มาจากรอบครัวระดับล่างเท่านั้น แม้แต่ครอบครัวระดับกลางและระดับสูงก็เริ่มมีมากขึ้น เนื่องจากเด็กได้รับผลกระทบจากครอบครัว นอกจากนี้เด็กที่ออกมาเร่ร่อนก็เริ่มมีอายุน้อยลง จากการศึกษาของมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก พบว่าเด็กเร่ร่อนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น จากสถิติในปี 2538 สัมภาษณ์ได้ 10,000 คน ปี 2539 มีจำนวน 12,000 คน และในปี 2540 มีจำนวน 13,000 คน³⁴

³⁰ จันทรเพ็ญ ชูประภาวรรณและคณะ, รายงานการทบทวนองค์ความรู้เรื่อง เด็ก เยาวชน และครอบครัวในประเทศไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการวิจัย, หน้า 44.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

³² คณะแพทยศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การคุ้มครองเด็กที่ถูกทอดทิ้ง เด็กถูกกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิในประเทศไทย, หน้า 35.

³³ สายสุรี จุติกุล และคณะ, เด็กเร่ร่อนในสังคมไทย เอกสารวิชาการฉบับที่ 2 ศูนย์ข้อมูลและการวิจัยเพื่อเด็ก มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, หน้า 3-5.

³⁴ วัลลภ ดังคณาภิรักษ์, "เครือข่ายเพื่อเด็กเร่ร่อน," วัฏจักร (28 กุมภาพันธ์ 2541) : 2.

2.3 เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนมาก ตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) โดยคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติได้รายงานไว้ว่า เด็กที่อยู่ในครอบครัวที่ยากจนมากจะมีจำนวนถึง 5.9 ล้านคน และ 6.0 ล้านคน ในปี 2538 และ 2539 ตามลำดับ³⁵ สภาพการณ์ดังกล่าว เป็นผลจากการพัฒนาประเทศในด้านอุตสาหกรรม การค้า และบริการ ทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า ในสังคมมีช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่เห็นได้อย่างชัด เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนมาก จะขาดโอกาสในการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐ เนื่องจากอยู่ในฐานะที่ยากจน จึงเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมายและประพฤติตนไม่สมควรกับวัย

2.4 เด็กในชุมชนแออัด ผลจากการอพยพแรงงานเข้ามาทำงานในเมืองเป็นจำนวนมาก ประกอบกับความยากจนไม่สามารถมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม จึงมาอาศัยอยู่รวมกันกลายเป็นชุมชนแออัด ตามแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีชุมชนแออัด 1,500 ชุมชน มีประชากร 1.32 ล้านคน และมีอัตราการขยายตัวของชุมชนแออัดอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 31 เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครมีแหล่งชุมชนแออัด 1,224 แห่ง มีประชากร 1.26 ล้านคน โดยในปี 2535 มีเด็กในชุมชนแออัดที่อยู่ในวัยเรียน 75,163 คน และมีเพียงร้อยละ 64 ที่มีโอกาสเข้าศึกษาในระบบโรงเรียน³⁶ นอกจากนี้ในชุมชนแออัดเป็นแหล่งรวมของปัญหาหลายประเภท เช่น ยาเสพติด อาชญากรรม พวกมิจฉาชีพ จึงเป็นเหตุให้เด็กกระทำผิดกฎหมายได้

2.5 เด็กถูกรกรรกรก่อสร้าง เป็นปัญหาสวัสดิภาพเด็กอีกอย่างหนึ่ง ที่เกิดขึ้นจากการอพยพครอบครัวจากต่างจังหวัด เข้ามาทำงานในเมืองโดยได้พักอาศัยในบริเวณสถานที่ก่อสร้าง สุวีวัฒน์ เอกภูทัต เจ้าหน้าที่มูลนิธิเด็กกล่าวว่า ลูกกรรกรก่อสร้างร้อยละ 73 เป็นโรคขาดสารอาหาร มีสติปัญญาต่ำ เรียนรู้ช้า นอกจากนี้ร้อยละ 70 ที่ไม่เคยผ่านการเรียนหนังสือ ลูกกรรกรก่อสร้างส่วนใหญ่ขาดความรักความอบอุ่นจากพ่อแม่ บางครั้งเด็กถูกล่ามโซ่ไว้ เนื่องจากพ่อแม่ออกไปทำงานนอกบ้าน หรือปล่อยให้ไปวิ่งเล่นในสถานที่ก่อสร้างจนเกิดอุบัติเหตุที่น่าสลดใจ³⁷

³⁵ เสาวภาคย์ ศุภนิติย์, "เด็กในภาวะยากลำบาก," นิตยสารการประชาสงเคราะห์: 10.

³⁶ เสาวภาคย์ ศุภนิติย์, เรื่องเดียวกัน: 11.

³⁷ ประสงค์ วิสุทธิ์, "ชะตากรรมเด็กก่อสร้างปัญหาที่ไร้ทางออก," มติชน (1 พฤศจิกายน 2529): 6.

2.6 เด็กชนกลุ่มน้อย (เด็กชาวเขา) สถาบันวิจัยชาวเขา กรมประชาสงเคราะห์ ได้ทำการสำรวจประชากรชาวเขาใน 20 จังหวัด ในปี 2536 พบว่าร้อยละ 43.3 เป็นเด็กวัย 0-14 ปี โดยมีอัตราการตายของเด็กสูงมากขึ้นร้อยละ 24.1³⁸ เป็นชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับการเหลียวแลจากสังคม เด็กในกลุ่มนี้จะไม่ได้รับบริการต่าง ๆ จากรัฐ เนื่องจากไม่ได้รับสัญชาติไทย ทำให้ขาดโอกาสในทุกด้านกลายเป็นเด็กที่ไม่มีคุณภาพ

3. เด็กประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย ในอดีตเด็กจะเชื่อฟังอยู่ในโอวาทของพ่อแม่ ผู้ปกครอง ประพฤติปฏิบัติตนได้เหมาะสมตามวัยของตน แต่ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้เด็กประพฤติตนไม่เหมาะสมกับวัยของตน เด็กในกลุ่มนี้ประกอบด้วย

3.1 เด็กติดยาเสพติด นับเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมอีกปัญหาเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโดยนับตั้งแต่ปี 2501 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นรัฐบาลได้ออกประกาศให้ยาเสพติดทุกชนิดผิดกฎหมาย จากการสำรวจพบว่ามีผู้ติดยาเสพติดประมาณ 70,000 กว่าคนในปีนั้น แต่ในปัจจุบัน จากการศึกษาระยะประมาณการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปี 2536 มีผู้ติดยาเสพติดถึง 1.26 ล้านคน โดยแต่เดิมกลุ่มประชากรที่ติดยาเสพติดพบว่าส่วนใหญ่เป็นคนจีนสูงอายุ แต่ปัจจุบันพบว่าผู้ติดยาเสพติดส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 13-45 ปี อยู่ในวัยรุ่น วัยเรียน และวัยทำงาน นอกจากนี้ประเภทของยาเสพติด พบว่ามีความรุนแรงเพิ่มขึ้นจากในปี 2501 ยาเสพติดที่มีการเสกกันมากได้แก่ ฝิ่น กัญชา กระท่อม แต่ปัจจุบันยาเสพติดที่มีการเสกและใช้กันอย่างแพร่หลายคือ เฮโรอีน ยาบ้า สารระเหย รวมถึงยากระตุ้นประสาทอื่น ๆ³⁹ เมื่อเทียบความรุนแรงกันแล้ว ยาเสพติดที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีฤทธิ์ของการติด และฤทธิ์ของการทำลายร่างกายและผลกระทบต่อสังคมรุนแรงมากกว่า อีกทั้งยากต่อการแก้ไข พื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดในอดีตนั้น มักจะเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในชุมชนเมือง แต่ปัจจุบันมีการขยายพื้นที่การแพร่ระบาดเข้าไปในชุมชน โรงเรียนสถานศึกษา และสถานที่ที่พบประจำคือ สถานบันเทิงซึ่งกลายเป็นแหล่งมั่วสุมของกลุ่มวัยรุ่นผู้เสพยา สำหรับยาเสพติดที่มีการเสก ยาบ้ามีการแพร่ระบาดถึงร้อยละ 67.9 ของยาเสพติดทั้งหมด สารระเหยร้อยละ 49.8 กัญชาร้อยละ 40.9 เฮโรอีนร้อยละ 14.2 ยาอีร้อยละ 6.2 ฝิ่นร้อยละ 5.7⁴⁰ นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าว ไม่ได้มีเพียงการใช้ยาเสพติดในสถานศึกษาเท่านั้น

³⁸ เสาวภาคย์ ศุภนิติย์, "เด็กในภาวะยากลำบาก," นิตยสารการประชาสงเคราะห์: 11.

³⁹ "ยาเสพติด: ค่านิยม อันตรายในสังคมไทย", ผู้จัดการรายวัน (23 ธันวาคม 2540): 4.

⁴⁰ "เอแบคโพลชี้ยาเสพติดระบาด 91.5% ทั่วประเทศ," มติชน (26 พฤษภาคม 2540): 20.

หากรวมถึง การที่นักเรียนนักศึกษามีส่วนในการขายยาให้กับเพื่อนนักเรียนด้วยกัน มีทั้งรูปแบบการขายเพื่อหารายได้สำหรับซื้อยาและขาย ในลักษณะที่เป็นเครือข่ายของขบวนการค้ายาเสพติดรายย่อย อยู่ในคราบของนักเรียนนักศึกษา ในขณะที่โรงเรียนก็ไม่สามารถจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้

จากการสำรวจของสำนักงานกิจการพิเศษ สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้ข้อมูลตัวอย่างจากนักเรียน นักศึกษา จำนวน 10, 978, 114 คน ในสถานศึกษา 36, 747 แห่ง เมื่อปี 2538 พบว่า มีนักเรียน นักศึกษา ที่ใช้สารเสพติดชนิดต่าง รวมกันทั้งสิ้น 20, 309 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 0.19 คน ของจำนวนนักเรียน นักศึกษาที่ทำการสำรวจ⁴¹

3.2 เด็กมั่วมสูมในสถานบริการและสถานเริงรมย์ ปรากฏว่าในเขตกรุงเทพมหานครมีสถานบริการและสถานเริงรมย์ต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและเป็นธุรกิจในรูปแบบใหม่ ซึ่งในอดีตไม่เคยปรากฏมาก่อน อาทิ คลับ คาเฟ่ ผับ ดิสโก้เธค โรงภาพยนตร์ สนุกเกอร์ ศูนย์การค้าหรือห้างสรรพสินค้า เป็นต้น โดยสถานบริการและสถานเริงรมย์บางประเภทจะแฝงอยู่ในธุรกิจโรงแรมเป็นแหล่งดึงดูดให้เด็กเข้าไปมั่วมสูมในลักษณะที่ไม่เหมาะสม จากการศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติในปี 2536 พบว่าผู้ใช้สถานบริการและสถานเริงรมย์ต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มอายุ 15-30 ปี ซึ่งในกลุ่มนี้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อยู่เกินกว่าครึ่ง โดยบางแห่งมากถึงร้อยละ 80 ของผู้ใช้บริการทั้งหมด⁴² ถึงแม้ว่าโดยส่วนใหญ่สถานบริการต่าง ๆ จะติดป้ายห้ามบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าสถานบริการ แต่ไม่ได้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง เนื่องจากเจ้าของสถานบริการต่างมุ่งหวังผลประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ

3.3 เด็กตั้งครรรณ์อกสมรส กลายเป็นปัญหาที่ได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากค่านิยมผิด ๆ ที่รับจากวัฒนธรรมตะวันตก ในเรื่องการมีเพศสัมพันธ์ก่อนการแต่งงานหรือมีเพศสัมพันธ์ระหว่างเรียน จากการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของนักเรียนนักศึกษาพบว่า มีการใช้สถานที่หอพักหรือบ้านเช่าเป็นแหล่งมั่วมสูมมีการจับคู่มั่วมสูมทางเพศ บางรายมีการอยู่กินกันฉันท์สามีภรรยาขณะกำลังศึกษา จนกระทั่งมีนักเรียนนักศึกษาหญิงเกิดตั้งครรรณ์ เรียนไม่จบเป็น

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, สังคมไทย 2539. (เอกสารอัดสำเนา), หน้า 15.

⁴² เสาวภาคย์ สุภนิตย์, "เด็กในภาวะยากลำบาก," นิตยสารการประชาสงเคราะห์: 11.

จำนวนมาก หลายรายหาทางออกโดยการทำแท้ง หรือมีการทอดทิ้งเด็กหลังคลอด บางรายมีพฤติกรรมเสนอขายบริการทางเพศ ซึ่งมีความไม่เหมาะสมกับสถานภาพนักเรียนนักศึกษา จนกลายเป็นปัญหาและเรื่องอื้อฉาว⁴³

4. เด็กพิการ ตามพระราชบัญญัติสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้แยกความพิการออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ทางการมองเห็น (2) ทางการได้ยินหรือการสื่อความหมาย (3) ทางกายหรือการเคลื่อนไหว (4) ทางจิตใจหรือพฤติกรรม และ(5) ทางสติปัญญาหรือการเรียนรู้ จากการสำรวจพบว่า เกือบครึ่งหนึ่งเป็นผู้พิการทางกาย หรือการเคลื่อนไหว รองลงมาเป็นการพิการทางการได้ยิน และการสื่อความหมาย ทางการมองเห็น ทางสติปัญญาและการเรียนรู้ และทางจิตใจหรือพฤติกรรม ตามลำดับ⁴⁴ เด็กกลุ่มนี้นับวันจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และจะกลายเป็นภาระของสังคม ถ้าไม่สามารถทำให้เด็กเหล่านี้ช่วยตนเองได้

นอกจากนี้ยังปรากฏลักษณะเด็กที่มีปัญหาด้านสวัสดิภาพในรูปแบบอื่น โดยตามที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ คู่สมรสสวัสดิภาพและส่งเสริมความประพฤติเด็ก พ.ศ.....⁴⁵ ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการเพื่อนำมาบังคับใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ได้กำหนดประเภทของเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ได้แก่ เด็ก ดังต่อไปนี้ (1) เป็นเด็ก เหว่น หรือเด็กกำพร้า (2) ถูกทอดทิ้งไว้ ณ ที่ใดที่หนึ่ง (3) บิดามารดา หรือผู้ปกครองไม่สามารถอุปการะเลี้ยงดูได้ด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด เช่น จำคุก กักขัง พิกุลทุพพลภาพ เจ็บป่วยเรื้อรัง ยากจนเป็นผู้เยาว์ หย่า ถูกทิ้งร้าง เป็นโรคจิตหรือโรคประสาท มีพฤติกรรมหรือการประกอบอาชีพ ที่มีลักษณะไม่เป็นคุณต่อเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล (4) ได้รับการเลี้ยงดูโดย มิชอบ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ถูกกระทำทารุณ หรือตกอยู่ในภาวะอื่นใด อันอาจเป็นเหตุให้เด็กมีความประพฤติเสื่อมเสียในทางศีลธรรมอันดี หรือเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจ (5) บกพร่องทางร่างกาย สมอง สติปัญญา หรือจิตใจและไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือเป็นเด็กพิการ และ (6) อยู่ในสภาวะที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น หรือเป็นเด็กที่อยู่ในสภาพ

⁴³ "ตำรวจลุลย 7 ศูนย์การค้ากวาดนักเรียนมั่วสุม 91 คน," มติชน (29 มิถุนายน 2536): 1,30.

⁴⁴ เสาวภาคย์ ศุภนิติย์, "เด็กในภาวะยากลำบาก," นิตยสารการประชาสงเคราะห์: 12.

⁴⁵ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, "บันทึกประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ คู่สมรสสวัสดิภาพและส่งเสริมความประพฤติเด็ก พ.ศ....." (เอกสารอัดสำเนา)

ยากลำบาก รวมทั้งได้กำหนดเด็กที่พึงได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพได้แก่เด็กดังต่อไปนี้ (1) ถูกกระทำทารุณ (2) มีความประพฤติน่าสงสัยต่อการกระทำผิด และ (3) อยู่ในสภาวะที่จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการร่วมกับสำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ได้กำหนดประเภทของกลุ่มเด็กด้อยโอกาสว่าประกอบด้วย เด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กเร่ร่อน เด็กประพฤติน่าสงสัยไม่ควรแก่วัย เด็กพิการทางร่างกายและสติปัญญา เด็กถูกรุมกรมกรกก่อสร้าง เด็กติดสารเสพติดและสารระเหย เด็กถูกปล่อยปละละเลย เด็กถูกละเมิดสิทธิ เด็กที่ติดเชื้อเอดส์⁴⁶

ตารางที่ 4.1 แสดงผลการดำเนินงานของกองทุนคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ในปี 2530-2540

พ.ศ.	ผลการดำเนินงาน (ราย)	เพิ่มขึ้น/ลดลง
2530	393	-
2531	863	119.59
2532	654	-24.21
2533	771	17.88
2534	583	-24.38
2535	1,031	78.84
2536	1,172	13.67
2537	2,653	126.36
2538	1,042	-60.72
2539	1,366	31.09
2540	1,465	7.24

ที่มา : กรมประชาสงเคราะห์

หมายเหตุ - เป็นผลการดำเนินการตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294

- ผู้วิจัยวิเคราะห์จากรายงานประจำปีกรมประชาสงเคราะห์ปี 2530-2540

⁴⁶ ศิริวรรณ, "ปัญหากลุ่มผู้ด้อยโอกาสในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8," นิตยสารการประชาสงเคราะห์ 39 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2539): 29.

จากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กรสงเคราะห์สวัสดิภาพเด็ก ในการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 ในระหว่าง ปี 2530-2540 ได้ดำเนินการช่วยเหลือเด็กจำนวนทั้งสิ้น 11,993 ราย เป็นเด็กที่ประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ อาทิเช่น เด็กเร่ร่อน เด็กถูกกระทำทารุณ เด็กประพฤติดัวไม่เหมาะสมกับวัย แรงงานเด็ก เด็กถูกทอดทิ้ง เป็นต้น ในปี 2530 ได้ดำเนินการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ประสบปัญหาจำนวน 393 ราย ปี 2533 มีจำนวน 771 ซึ่งเพิ่มจำนวนจากปี 2530 คือ ร้อยละ 96.18 ในช่วงปี 2538-2539 มีจำนวน 1,042 ราย, 1,366 ราย และ 1, 465 ราย ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนระหว่างปี 2530 กับปี 2540 มีจำนวนเด็กที่ได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองเพิ่มขึ้นร้อยละ 272.77

ตารางที่ 4.2 แสดงจำนวนเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กถูกกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิเด็ก ปี 2533-2537 ขององค์กรรัฐบาล และองค์กรเอกชน จำนวน 25 องค์กร (35 หน่วยงาน) จำแนกตามปี พ.ศ. (ราย)

ประเภทเด็ก	ปี 2533	ปี 2534	ปี 2535	ปี 2536	ปี 2537	รวม
เด็กถูกทอดทิ้ง	732	761	685	774	873	3,816
เด็กถูกกระทำทารุณ*	61	67	206	188	273	795
เด็กถูกละเมิดสิทธิ**	563	940	800	859	766	3,928
รวม	1,347	1,768	1,691	1,821	1,912	8,539

ที่มา : คณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ *เด็กถูกกระทำทารุณ : คือกลุ่มเด็กถูกกระทำทารุณทางร่างกาย ทางจิตใจและถูกล่วงเกินทางเพศ

**เด็กถูกละเมิดสิทธิ : คือกลุ่มแรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก ถูกบังคับให้ขอทาน กระทำผิดไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากตารางที่ 4.2 แสดงให้เห็นถึงจำนวนเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กถูกกระทำทารุณ และเด็กถูกละเมิดสิทธิ ในระหว่างปี 2533-2537 จากการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และองค์กรเอกชน จำนวน 25 องค์กร หรือจำนวน 35 หน่วยงานมีจำนวนทั้งสิ้น 8,539 ราย โดยแยกออกเป็น เด็กถูกทอดทิ้ง จำนวน 3,816 คน เด็กถูกกระทำทารุณ คือกลุ่มเด็กถูกกระทำทารุณทางร่างกาย

ทางจิตใจและถูกล่วงเกินทางเพศ จำนวน 795 ราย และเด็กถูกละเมิดสิทธิ คือกลุ่มแรงงานเด็ก
 โสเภณีเด็ก ถูกบังคับให้ขอลาน กระทบผิดไม่ได้รับความเป็นธรรม จำนวน 3,928 ราย

จากตารางแสดงผลการปฏิบัติงาน สิ่งหนึ่งที่ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตไว้ คือ องค์กรที่ปฏิบัติงาน
 เกี่ยวกับการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงาน
 เอกชนไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลการปฏิบัติงานไว้อย่างเป็นระบบ บางหน่วยงานข้อมูลการปฏิบัติ
 งานไม่เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ ถึงแม้แต่ละหน่วยงานจะมีข้อมูล แต่เป็นข้อมูลตัวเลขที่แสดงถึงผล
 การดำเนินการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาบางส่วนของแต่ละปี ไม่ได้เป็นการแสดงจำนวนเด็กที่
 ประสบปัญหาทั้งหมด ซึ่งตัวเลขเหล่านั้น จะส่งผลกระทบต่อการวิเคราะห์สภาพปัญหาหรือ
 แนวโน้มของปัญหาสุขภาพเด็กที่เกิดขึ้นได้

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดลักษณะของปัญหาในรูปแบบใดจะเห็นได้ว่าปัญหาเด็กที่
 เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ ในช่วงปี 2523-2540 จะมีความแตกต่างจากสภาพปัญหาในอดีต กล่าวคือ
 สภาพปัญหาเด็กมีความละเอียดอ่อน และมีความสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับ
 เด็กในลักษณะต่าง ๆ จะมีส่วนผลักดันให้เด็กมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากบรรทัดฐานที่สังคม
 กำหนดเอาไว้ ส่งผลให้เด็กกระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และเป็นการกระทำ
 ความผิดที่มีลักษณะแตกต่างจากในอดีต

ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน

สำหรับประเด็นที่ว่าประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งเป็นนโยบายสงเคราะห์และ
 คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลง
 ไปจากเดิมนั้น ส่วนหนึ่งผู้วิจัยมองว่าปัญหาเด็กในประเทศไทยเกิดขึ้นมานานแสนนานแล้ว
 และยิ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ
 ถูกกำหนดขึ้นโดยมีเป้าหมายสูงสุด ในการเร่งกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง เมื่อความเจริญที่เกิดขึ้นจำกัดอยู่เพียงบางด้าน และในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมทั่วถึงเช่นนี้
 พร้อม ๆ กับที่นโยบายในการพัฒนาและแก้ปัญหาสังคมถูกละเลย จึงส่งผลให้ลักษณะของปัญหา
 ด้านสวัสดิภาพที่เกิดขึ้นกับเด็ก และจำนวนเด็กที่ประสบปัญหาด้านสวัสดิภาพในประเทศได้เพิ่มขึ้น
 จนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงในสังคมไทย ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเด็กทั้งในหน่วยงานของรัฐและ
 หน่วยงานขององค์กรเอกชนได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ อัมพล สิงห์โกวิท อติตอธิตกรรม

ประชาสงเคราะห์ กล่าวว่าในปัจจุบันมีเด็กที่ประสบปัญหาถูกทอดทิ้ง มีความประพฤติไม่เหมาะสมกับวัย ถูกกระทำทารุณ และถูกใช้แรงงาน เป็นเหตุให้ต้องเข้าสู่สถานสงเคราะห์เฉลี่ยวันละ 5 คน เมื่อรวมปริมาณเด็กกลุ่มนี้ทั้งปี พบว่ามีจำนวนสูงถึง 2,000 คน ขณะที่ยังมีเด็กด้อยโอกาสในสังคมอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งเด็กก่อสร้าง เด็กเร่ร่อน เด็กในชุมชนแออัด นอกจากนี้ปัญหาเด็กที่กำลังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง คือปัญหาเด็กติดเชื่อเอดส์ รวมถึงปัญหาเด็กหญิงที่ถูกกระทำทารุณกรรมทางเพศ หรือถูกใช้แรงงานอย่างทารุณ โดยเฉพาะปัญหาของเด็กหญิงที่สำคัญคือการถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศ ถูกล่อลวง ถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ⁴⁷ ซึ่งมีความสอดคล้องกับความเห็นของ วิสา มหาคุณ รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัว ได้กล่าวว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กไทยในปัจจุบันมีมากมายหลายเรื่องด้วยกัน อาทิ ปัญหายาเสพติด การบังคับให้ค้าประเวณี การทารุณกรรมเด็ก ลักทรัพย์ วิวังทรัพย์ คดีอนาจาร และข่มขืนกระทำชำเรา ซึ่งนับวันจะยิ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ⁴⁸ นอกจากนี้กรณีการฆาตกรรมเพชร ผู้ผลิตรายการโทรทัศน์ ได้กล่าวถึงสังคมไทยว่า มีแบบอย่างนำทั้งที่ถูกและผิด เราจะพบว่าเด็กของเรามีข่าวด้วยเรื่องน่าสลดใจไม่เว้นแต่ละวัน ทั้งที่หากย้อนไป 30-40 ปีที่แล้ว เราไม่ค่อยเห็นข่าวเกี่ยวกับเด็กทำนองเช่นนี้ ไม่ว่าจะเด็กนักเรียนยกพวกตีกัน และพัฒนาไปจนถึงการฆ่ากันในที่สาธารณะทั้งที่ไม่ได้รู้จักกันมาก่อน ดิฉันยาเสพติดทั้งที่เพิ่งเรียนชั้นประถม ดิฉันเล่าบุหรี่ยุติ เข้าสู่สถานเริงรมย์ในช่วงที่ยังเป็นเพียงเด็กหญิง เด็กชาย ติดเพื่อน ซึ่งเป็นสัญญาณอันตรายที่เด็กกำลังประสบอยู่⁴⁹ วิสา เบญจจะมโน ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในการให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัย ในประเด็นนี้ว่า

".....นโยบายดังกล่าว เป็นการคุ้มครองดูแลเกี่ยวกับสวัสดิภาพ แต่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 มีขอบข่ายที่ไม่กว้างขวาง (เน้นโดยผู้วิจัย) เนื่องจากปัญหาของนโยบายที่ได้มีมาตั้งแต่ปี 2515 ซึ่งในสมัยนั้นปัญหาเรื่องเด็กก็ไม่สลับซับซ้อนอะไรมาก ในการให้การคุ้มครองช่วยเหลือหรือในการดำเนินการสมัยนั้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก็มีน้อย ส่วนใหญ่เน้นไปที่เด็กเร่ร่อน แต่เด็กที่มีปัญหาความประพฤติในครอบครัวเพิ่มมากขึ้น ซึ่งมีปัญหาทางสังคมสลับซับซ้อน ปัญหาครอบครัว ปัญหาความยากจน ปัญหาเรื่องยาเสพติด เด็กหลบหนีโรงเรียน เหล่านี้

⁴⁷ "สวัสดิภาพเด็กกับการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ." ผู้จัดการรายวัน (11 กรกฎาคม 2539): 10.

⁴⁸ ปิยะนุช ทำนุกะชตรไชย, "สังคมทำร้ายและรังแกเด็กมาตลอด," ผู้จัดการรายวัน (20 พฤษภาคม 2539): 10.

⁴⁹ "ปัญหาเด็กในสังคมไทย," ไทยรัฐ (27 ตุลาคม 2542): 16.

ผู้ปกครองไม่สามารถแก้ได้ด้วยตัวเอง สมัยก่อนผู้ปกครองไม่มีปัญหาด้านนี้ เนื่องจากเด็กอยู่ในโอวาทปัจจุบันมีปัญหาทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันครอบครัวที่เครียดกับปัญหาเศรษฐกิจ เด็กถูกทำร้ายมากขึ้น เราก็ให้ความคุ้มครองดูแลตามกฎหมายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 แต่เราไม่สามารถจะให้ความคุ้มครองเด็กได้หมดเพราะการเพิ่มขึ้นและการเปลี่ยนไปของปัญหาเด็ก (เน้นโดยผู้วิจัย).....”⁵⁰

พ.ต.อ.อำรุง จิตภักดี ผู้กำกับกองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้สัมภาษณ์ว่า

“....ในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนประพฤติดันไม่สมควรกับวัย เป็นหน้าที่ประการหนึ่งในหลายด้าน ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรับผิดชอบ ในการแก้ไขร่วมกับสถาบันครอบครัว สถานศึกษา ตลอดจนหน่วยงานด้านการสังคมสงเคราะห์ต่าง ๆ โดยมีกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนเป็นผู้รับผิดชอบ มีข้อสังเกตว่าแนวโน้มปัญหาเด็กมีเพิ่มมากขึ้น เช่น การหลบหนีโรงเรียน การเสพยาเสพติดให้โทษ การเร่ร่อน พกพาอาวุธ ตลอดจนมั่วสุมเล่นการพนัน ขณะนี้เราต้องทำงานหนักมาก เพราะช่วงนี้ปัญหานักเรียนเทคนิคยกพวกตีกันเกิดขึ้นแทบทุกวัน อันนี้ก็เป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องเร่งรีบแก้.....”⁵¹

ซึ่งความคิดเห็นข้างต้นสอดคล้องกับความคิดเห็นของสมชาย เจริญอำนวยสุข เลขาธิการกรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“....จริง ๆ แล้วกฎหมายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ตัวนี้มันออกมาแล้ว อะไรต่าง ๆ ก็เปลี่ยนแปลงไปพอสมควร วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ก็ค่อนข้างที่จะทันสมัยอยู่ด้วยซ้ำไป กำหนดอายุ กำหนดห้ามซื้อขายบุหรี่ให้เด็ก ห้ามเข้าไปในสถานบริการต่าง ๆ ซึ่งมันก็ค่อนข้างใช้

⁵⁰ สัมภาษณ์ วิสา เบ็ญจะมโน, ผู้อำนวยการกองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 23 มิถุนายน 2542.

⁵¹ สัมภาษณ์ พ.ต.อ. อำรุง จิตภักดี, ผู้กำกับกอง กอังกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2 มิถุนายน 2542.

ได้ในบางส่วนตรงนั้น แต่ขณะนี้สภาพปัญหาเด็กได้เปลี่ยนแปลงไป จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายตัวนี้ใหม่ ปัญหามันอยู่ที่สถานการณ์ของปัญหาเด็กได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วจริง ๆ...”⁵²

สรรพสิทธิ์ คุมประพันธ์ เลขาธิการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ได้วิเคราะห์ให้เห็นดังนี้

“...ถ้าจะพิจารณาจากประกาศฉบับนั้น จะเห็นว่าถ้าดูจากกลุ่มเป้าหมายมันแคบเพราะจะดูเฉพาะเด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อนจรจัด อีกจุดที่เน้นคือ เด็กที่มีปัญหาความประพฤติ มองเด็กเร่ร่อนด้วย เด็กที่อยู่กับครอบครัวด้วย แต่มีปัญหาเพราะช่วงนั้นเป็นรัฐบาลของคณะรัฐประหาร ถนอม ประภาส ก็พยายามจะให้เห็นว่า เรื่องความประพฤติของเด็กและเยาวชนที่มันไม่ดี หรือผิดปกติ เขาพยายามจะแก้ก็ออกกฎหมายฉบับนี้มา จะเห็นว่าประเด็นที่พูดมาทั้งหมดไม่ได้คลุมกลุ่มเป้าหมายเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบากทั้งหมด สิ่งที่มีเป็นส่วนย่อยเท่านั้นเอง เช่น ถ้าพ่อแม่ติดคุกหมดเด็กจะไปอยู่กับใคร หรือเด็กบางคนติดท้องแม่เข้าไปอยู่ในคุก จะแก้ปัญหายังไง กฎหมายนี้ไม่ได้พูดถึง เด็กที่ถูกข่มขู่แรงแม่ไม่ว่าจะโดยครอบครัว หรือคนใกล้ชิดไม่ได้พูดถึงเลย กลุ่มเป้าหมายแคบ กระบวนการที่ต้องรอให้เกิดปัญหา คือไม่มีขั้นตอนของการป้องกันต้องรอให้เกิดปัญหาก่อน”⁵³

จากคำให้สัมภาษณ์ของเลขาธิการมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก มีข้อที่น่าสังเกตว่า นโยบายฉบับนี้ไม่ได้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายของปัญหาสวัสดิภาพเด็กมาตั้งแต่ต้น เหตุที่มีการกำหนดประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าเรื่องความประพฤติของเด็กที่ประพฤติไม่เหมาะสม จึงมีการกำหนดประกาศฉบับนี้ออกมาบังคับใช้ อีกประเด็นคือ การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้มีปัญหาสวัสดิภาพเด็กเกิดขึ้น แต่ต้องรอให้เกิดปัญหาสวัสดิภาพเด็กขึ้นมาก่อนจึงสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้

นอกจากนี้ ทองพูล บัวศรี ผู้ประสานงานมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการกระทำทารุณต่อเด็กในปัจจุบัน ว่าแตกต่างจากในอดีต ดังนี้

⁵² สัมภาษณ์ สมชาย เจริญอำนวยสุข เลขาธิการกรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 29 เมษายน 2542.

⁵³ สัมภาษณ์ สรรพสิทธิ์ คุมประพันธ์, เลขาธิการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 3 พฤษภาคม 2542.

“.....ลักษณะของปัญหาเด็กในอดีตมันไม่รุนแรง ปัจจุบันมันมีความรุนแรงและเพิ่มขึ้น การทำร้ายทารุณมันต่างจากอดีตมาก อดีตการทำร้ายทารุณเด็กจะตี นยิก ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา ปัจจุบันมีลักษณะที่ต่างกันไป เขาไม่อุดปาก มัดมือมัดเท้า เด็กอายุ 12 ขวบ ชมชื่นเด็กอายุ 6 ขวบ ซึ่งในอดีตปัญหาเหล่านี้ไม่มี เพราะฉะนั้นจะแตกต่างกันในพฤติกรรมของคนที่ทำกับเด็ก หรือเด็กกระทำต่อเด็ก ปัญหาจะไม่ได้เกิดขึ้นกับเด็กเพียงปัญหาเดียว แต่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นห่วงโซ่ เมื่อก่อนปัญหาความยากจนอย่างเดียวเราก็สามารถช่วยเหลือได้ แต่เดี๋ยวนี้ครอบครัวยากจน เด็กได้รับการทารุณจากครอบครัว จึงต้องหนีออกจากบ้าน กลายเป็นเด็กเร่ร่อน ขณะเดียวกันเป็นโสเภณีเด็ก ติดยาเสพติด หรือเกิดปัญหาอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นรูปแบบของการทำงาน รวมทั้งนโยบายที่จะนำมาใช้ จึงต้องมีการพิจารณาให้เหมาะสม.....”⁵⁴

จากการให้สัมภาษณ์ของบุคคล ที่ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กทั้งจากหน่วยงานของรัฐและองค์กรเอกชนข้างต้น จะเห็นว่าต่างมีความเห็นที่สอดคล้องกันในสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก ที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบและปริมาณ โดยมองว่าในขณะที่ปัญหาเด็กในปัจจุบันทวีความซับซ้อนและรุนแรง มีความหลากหลายของปัญหาด้านสวัสดิภาพเด็ก กลายเป็นปัญหาสังคมที่มีสาเหตุมาจาก หรือเกี่ยวเนื่องกับปัญหาอื่น ๆ ในวงกว้าง แต่กฎหมายคุ้มครองเด็กที่นำมาใช้ ยังคงเป็นฉบับที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2515 เนื้อหาของกฎหมายไม่สามารถให้ความคุ้มครองเด็กได้ต่อไป เมื่อเทียบกับความเปลี่ยนแปลงของปัญหาเด็กในสังคม จึงกล่าวได้ว่า สภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กมิได้เพิ่มขึ้นมาหลายลักษณะ ตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมทำให้ระบบการช่วยเหลือเด็ก ที่อาศัยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ไม่สามารถดำเนินการกับปัญหารูปแบบใหม่ได้ เนื่องจากประกาศฉบับดังกล่าวกำหนดกลุ่มเป้าหมายแคบ ไม่ได้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบากทั้งหมด

ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

จากสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบัน ซึ่งแตกต่างจากในยุคสมัยที่มีการจัดทำประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 เนื่องจากปัญหาเด็กได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จึงมีผลต่อนโยบาย ทำให้ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก ในปัจจัยดังที่ได้

⁵⁴ สัมภาษณ์ ทองพูล บัวศรี ผู้ประสานงานมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

กล่าวไปแล้วในตอนแรก ซึ่งตรงกับสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ และประกาศฉบับนี้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองเด็ก จึงไม่สามารถให้การสงเคราะห์และคุ้มครองถึงการละเมิดสิทธิเด็กในหลายเรื่อง ที่เป็นลักษณะใหม่ ๆ ของปัญหาสวัสดิภาพเด็ก เช่น การกระทำทารุณกรรมต่อเด็ก การแสวงหาประโยชน์จากเด็กในเรื่องเพศ แรงงานเด็ก ยาเสพติด เป็นต้น ซึ่งเกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงเป็นอุปสรรคกับการช่วยเหลือเด็กให้ทันเวลาที่ บางครั้งยังขาดประสิทธิภาพในการนำมาปฏิบัติ ทำให้การดำเนินการบางอย่างที่สามารถจะแก้ไขได้กลับกลายเป็นปัญหา เมื่อนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาเด็กในสังคมปัจจุบัน ซึ่งมีความแตกต่างจากในอดีต จึงก่อให้เกิดผลเป็นความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ในปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

ผู้วิจัยจะได้ศึกษาจากเนื้อหาของประกาศ รวมทั้งกระบวนการดำเนินการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามที่ปรากฏในประกาศฉบับที่ 294 เป็นการศึกษาต้นนโยบาย และทำการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ คือ ของกรมประชาสงเคราะห์ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานของกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเอกชน คือ มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก และมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก เพื่อนำมาแสดงให้เห็นว่านโยบายดังกล่าว เมื่อไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมืองและความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎีอย่างไร

ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง

ด้วยเหตุที่ปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนรุนแรง และความหลากหลาย แต่กฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เป็นฉบับที่มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีเนื้อหาของนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในสังคมปัจจุบันอย่างยิ่ง จึงส่งผลเป็นกระบวนการดำเนินการและวิธีพิจารณาปัญหาที่ไม่เอื้อต่อการสงเคราะห์และคุ้มครองเด็ก ลักษณะของประกาศเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าพ่อแม่ และรัฐ ร่วมกันเป็นเจ้าของเด็ก⁵⁵ กล่าวคือ พ่อแม่มีสิทธิเป็นเจ้าของเด็กในฐานะผู้ให้กำเนิดหรือฐานะที่เหมาะสมกับเด็ก (ในกรณีเป็นพ่อแม่บุญธรรม พ่อแม่อุปการะ หรือพ่อแม่ทดแทน) ตราบเท่าที่เด็กได้รับการ

⁵⁵ ฝ่ายวิชาการ สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, "บทศึกษาเรื่องการทำทารุณกรรมเด็ก," วารสารการสังคมสงเคราะห์ 29 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2529): 38.

เลี้ยงดูอย่างถูกวิธี ไม่เป็นที่เสื่อมเสียสวัสดิภาพทุกประการ และไม่ขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก แต่เมื่อใดที่พ่อแม่บกพร่อง หรือมีเหตุอันใดที่กระทำหน้าที่ไม่ได้ หรือกระทำโดยส่งผลเสียหายต่อเด็ก รัฐมีหน้าที่เข้าแทรกแซงโดยวิธีการต่าง ๆ

เห็นได้ว่าตามประกาศคณะปฏิวัติ สังคมไม่เกี่ยว รัฐทำแทนสังคมหมดตามแนวคิดนี้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ทางการเมือง กล่าวคือ การปฏิบัตินโยบายจะขึ้นอยู่กับการสนับสนุนหรือคัดค้านจากหน่วยงานอื่น ๆ ผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง หรือต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน ซึ่งทำให้ประสบปัญหาในการปฏิบัตินโยบาย รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหา นโยบายที่นำมาใช้ไม่สามารถครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้ สำหรับประเทศไทยปัญหาเด็กได้เริ่มมีหน่วยงานทั้งของรัฐและองค์กรเอกชนเข้ามาปฏิบัติงานด้านนี้ สาเหตุที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาดูแลเด็กที่ประสบปัญหา ส่วนหนึ่งผู้วิจัยมองว่าเนื่องจากลักษณะของปัญหาเด็กที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ เด็กที่ประสบปัญหามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น กรมประชาสงเคราะห์ คือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการดูแลเด็กที่ประสบปัญหา ปฏิบัติงานโดยยึดประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 การดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อ การดูแลเด็กที่ประสบปัญหาขององค์กรเอกชน

เมื่อศึกษาตัวนโยบายที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานกับเด็กที่ประสบปัญหา ซึ่งตามประกาศคณะปฏิวัติ ระบุว่า เป็นเด็กที่อายุไม่ครบสิบแปดปีบริบูรณ์ และยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส เป็นบุคคลที่มีปัญหาด้านความประพฤติคือ ประพฤติตนไม่สมควรแก่วัย สมควรได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยเนื้อหาของกฎหมาย ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง ความมุ่งหมายและสาระสำคัญของประกาศ จะใช้วิธีการลงโทษมากกว่าการแก้ไขฟื้นฟู หรือหาสาเหตุแห่งการประพฤตินั้นไม่เหมาะสมของเด็ก ตามประกาศฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ปฏิบัติงานสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กจะมีเพียง 2 หน่วยงานคือ เจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ และข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรี หากจะยึดตามประกาศฉบับนี้ องค์กรเอกชนจะไม่สามารถเข้าไปดูแลเด็กได้เลย หรือกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานขององค์กรเอกชนในขณะนี้ ถือว่าผิดกฎหมาย เพราะไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจตามที่ประกาศได้กำหนดไว้ แต่จากสภาพปัญหาที่มีเพิ่มมากขึ้น คงเป็นการยากที่จะจัดการกับปัญหาโดยหน่วยงานของรัฐเพียง 2 หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนได้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นนี้ว่า

“.....กระบวนการทำงานของกฎหมายค่อนข้างกว้างขวางและหยาบ เมื่อเป็นเช่นนี้การใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้ได้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตเลย สามารถกำหนดชะตาชีวิตของเด็กและครอบครัวได้โดยที่ไม่มีเงื่อนไขควบคุม จริง ๆ มันไม่น่าจะเป็นกฎหมายด้วยซ้ำดูในรายละเอียดการใช้อำนาจ องค์การใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง ตรงนี้มันไม่มีรายละเอียด เงื่อนไข เงื่อนไขเวลาที่ชัดเจน เป็นดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งหมดเลย เพราะฉะนั้น ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ทำงานชู้หยาบ มันก็ไม่สามารถตรวจสอบว่าทำได้ดีหรือไม่ เพราะมันกว้างเกินไป.....เนื้อหาของประกาศสำหรับกรมประชาสงเคราะห์ชัดเจนที่สุดกับราชการอย่างเดียวทำได้ แต่คุณจะทำคนเดียว คุณจะทำอยู่คนเดียว ซึ่งในความเป็นจริงมันเป็นไปไม่ได้.....”⁵⁶

ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการ คือ เปลียน แดงหวาน เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 8 ของกรมประชาสงเคราะห์ได้ให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่า

“.....ถ้าเปรียบเทียบกับปัจจุบัน ถือว่ากฎหมายฉบับนี้ล้าสมัยมาก และก็ไม่สามารถนำมาเป็นประโยชน์ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กได้เลย ให้เฉพาะหน่วยงานราชการเท่านั้น ในการให้การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ส่วนเอกชนไม่เกี่ยวเลย ทั้งที่เขาก็ได้ดำเนินการให้การดูแลเด็กโดยสามัญสำนึก ซึ่งประกาศฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ ผมในฐานะข้าราชการก็ไม่สามารถตั้งได้ เรื่องที่เกิดในบ้านนั้น เราสามารถเข้าไปได้ถึงแม้กลางคืนก็สามารถเข้าไปได้ ซึ่งประเด็นนี้ถ้ามูลนิธิเข้าไปดำเนินการก็ไม่สามารถจะเข้าไปดำเนินการได้.....”⁵⁷

วัลลภ ตังคณานุกาญจน์ เลขาธิการมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นแก่องค์กรเอกชน ในการทำการสงเคราะห์เด็ก ดังนี้

“.....กรมประชาสงเคราะห์กับตำรวจจะอาศัยประกาศฉบับที่ 294 เป็นเครื่องมือในการจัดการกับเด็กที่ประพฤติตนไม่เหมาะสม ตามที่ประกาศระบุไว้ การดำเนินการดังกล่าวเราไม่เห็นด้วยเลย เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ก็ต้องยอมรับว่าบางครั้งการทำงานก็มีปัญหา อย่างเรา

⁵⁶ สัมภาษณ์ นางสาว ก. (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 6 พฤษภาคม 2542.

⁵⁷ สัมภาษณ์ เปลียน แดงหวาน, เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 8 กองคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก กรมประชาสงเคราะห์, 30 มิถุนายน 2542.

มีครูเร่ร่อนออกไปดูแลเด็ก เมื่อพิจารณาดู ปว. 294 ไม่เชื่อในการทำงานของเรา การทำงานโดยให้
กรมฯเป็นศูนย์กลางการทำงานอย่างเดียวเลย ซึ่งในความเป็นจริงไม่ได้ เพราะกรมฯ (กรมประชา
สงเคราะห์-ผู้วิจัย) ไม่มีความรู้เรื่องการแพทย์ เวลาเด็กมีปัญหาเขาไม่รู้จักวิธีการแก้พฤติกรรมของ
เด็ก เขาคิดเฉพาะเรื่องให้เด็กมีวินัยเท่านั้นเอง เอาเด็กไปหัดวินัยเรียนหนังสือฝึกอาชีพผู้แค่นั้น
กระบวนการในการบำบัดฟื้นฟูเด็กมันจะมีลักษณะสลับซับซ้อน รวมทั้งกิจกรรมการเสริมสร้าง
ทักษะต่าง ๆ ของเด็ก การใช้ชีวิตซึ่งกระบวนการตรงนี้ ไม่ใช่แค่สังคมสงเคราะห์จะทำได้ ต้องมี
การแพทย์ การศึกษาระดับชุมชน อะไรหลายพวกเข้ามาทำ แต่ ปว. 294 ให้แค่ 2 พวกคือ กรม
ประชาสงเคราะห์กับตำรวจ.....”⁵⁸

สำหรับความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็กอีกท่านได้กล่าวว่า

“.....จริง ๆ ปัญหานี้ไม่ใช่เป็นงานที่อยู่ในหน่วยงานแค่หน่วยสองหน่วย มันต้อง
ร่วมมือกันหลายหน่วย กระบวนการก็ต้องละเอียดอ่อนซับซ้อน เป้าหมายของการทำงานควรให้
เป็นไปตามหลักอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือพยายามสนับสนุนให้ครอบครัวได้แสดงบทบาทใน
การเลี้ยงดูเด็กได้ถูกต้อง และมีคุณภาพมาตรฐานที่ดีไม่ใช่ไปลงโทษชาวบ้าน กฎหมาย ปว.294
เน้นที่การลงโทษอย่างเดียว ไม่ลงโทษทางอาญา จำคุก ปรับ ก็ลงโทษทางแพ่งเรียกเงินปรับ จริง ๆ
แล้วเป็นกฎหมายที่ป่าเถื่อนล้ำหลังมาก.....”⁵⁹

ความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่านโยบายได้ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่น
ที่ไม่ได้ระบุให้เป็นผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นโยบายกำหนดให้กรมประชา
สงเคราะห์เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ โดยปฏิบัติงานร่วมกับข้าราชการตำรวจ ที่มียศตั้งแต่
ร้อยตำรวจตรี หากแต่ในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือเด็ก อาทิเช่น มูลนิธิ
สร้างสรรค์เด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ซึ่งเป็นหน่วยงานองค์กรเอกชน ย่อมได้รับผลกระทบ
จากนโยบายที่ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรเอกชนในการเข้าไปช่วยเหลือเด็ก และในเมื่อสภาพ
ปัญหาของเด็กได้เพิ่มมากขึ้น การจำกัดให้เพียงกรมประชาสงเคราะห์เท่านั้น ที่สามารถช่วยเหลือ
เด็กก็ยิ่งเห็นได้ชัดว่าตัวปัญหาที่แท้จริงคือ แนวคิดในการจัดการกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กที่เกิด

⁵⁸ สัมภาษณ์ วัลลภ ตั้งคณานุกรักษ์, เลขาธิการมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542

⁵⁹ สัมภาษณ์ วันชัย บุญประชา, เจ้าหน้าที่มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 31 มีนาคม 2542.

จากระบบการปกครองแบบอำนาจนิยม ที่รัฐถือว่าตนเป็นตัวแทนของสังคมแต่ผู้เดียวเป็นตัวปัญหา

ในส่วนการปฏิบัติงานช่วยเหลือเด็กของตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานด้วย อาทิ การขาดแคลนด้านกำลังพล เนื่องจากการเพิ่มของสภาพปัญหาเด็ก จำนวนเด็กที่เพิ่มมากขึ้น การอยู่อาศัยที่กระจัดกระจายตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ไม่ทั่วถึง รวมทั้งการปฏิบัติงานที่ต้องอาศัยทักษะทางสังคมสงเคราะห์ และจิตวิทยา ในการทำความเข้าใจสภาพปัญหาเด็ก เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามประกาศฉบับดังกล่าว

พ.ต.ท. สุรัชย์ เจ็ดพี่น้องร่วมใจ สารวัตรแผนกสืบตรวจตราและควบคุม กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน ระบายความภายในให้ทราบถึงปัญหาการขาดทักษะตรงนี้ว่า

".....สำหรับตัวผมเองไม่มีปัญหาอะไรก็เข้าใจดีว่าเด็กมีปัญหาก็กต้องช่วยกันแก้ไข แต่ปัญหาของเด็กมีมากขึ้นจริง ๆ เราทำงานไม่ทัน ลูกน้องผมบางคนก็ไม่ค่อยเข้าใจปัญหาเด็กเพราะมันเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ไม่เหมือนไปไล่จับโจรผู้ร้าย ยิ่งตอนนี้เรามีกำลังคนน้อยใครย้ายไปก็ไม่ได้มีใครมาแทน....."⁶⁰

คำให้สัมภาษณ์ของข้าราชการตำรวจ แสดงให้เห็นว่านโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็ก ได้ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือเด็ก ในหน่วยงานรัฐและองค์กรเอกชน อีกทั้งระบบราชการก็เป็นตัวอุปสรรคในการแก้ปัญหาเด็ก ไม่ว่าจะป็นวิธีการการทำงาน รูปแบบของระบบราชการ ดังมุมมองจากองค์กรเอกชนของ ละไม โพรซีซีร์ เจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก ผู้แสดงทัศนะที่ช่วยให้เห็นเป็นรูปธรรมว่า

".....ลักษณะของการทำงาน ขั้นตอนของราชการอาจไม่เอื้อกับเด็ก เพราะว่าเด็กก็คือคน ไม่ใช่เอกสารที่แบบว่ารอได้ เป็นวัตถุที่ตั้งไว้ตรงนี้ได้ แต่เด็กมีความคิดมีจิตใจ เด็กแต่ละคนไม่

⁶⁰ สัมภาษณ์ พ.ต.ท. สุรัชย์ เจ็ดพี่น้องร่วมใจ สารวัตรแผนกสืบตรวจตราและควบคุม กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2 มิถุนายน 2542.

เหมือนกัน การที่เราจะลงไปช่วยเขาวิธีการต้องแตกต่างกันแน่นอน วิธีการนี้ใช้กับเด็กคนนี้ได้ผล แต่อาจจะใช้กับคนอื่นไม่ได้ผล บางที่ต้องใช้ความต่อเนื่อง ไม่ใช่คุย ๆ กันอยู่ 4 โมงครึ่งแล้วหมดเวลา ราชการแล้วไม่มีการช่วยเหลือต่อ สิ้นสุดการทำงานวันศุกร์ แต่caseนี้ต้องต่อเนื่องไปถึงกลางคืน เด็กกำลังจะกลับบ้านจะต้องเป็นวันจันทร์ เกิดเด็กรอไม่ได้ความคิดเขาเปลี่ยน ความคาดหวังเปลี่ยน มันเป็นผลเสีย มันเป็นการละเลยต่อมัน มันระบุไม่ได้ อยู่ที่ตัวบุคคลว่าจะกระทำต่อเด็กอย่างไร.....”⁶¹

คำให้สัมภาษณ์ของข้าราชการกรมประชาสัมพันธ์ ข้าราชการตำรวจกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอกชนข้างต้น ต่างก็มีความเห็นพ้องกันว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรเอกชนในการช่วยเหลือเด็ก ประกาศฉบับนี้ได้ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานของหลายหน่วยงาน ที่ต้องทำงานช่วยเหลือเด็ก เพราะข้อจำกัดหลายประการของ นโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ได้ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวของนโยบายด้าน ความเป็นไปได้ทางการเมือง กล่าวคือ เกิดผลกระทบของนโยบายที่มีต่อหน่วยงาน ทำให้มีการ เรียกร้องจากองค์กรต่าง ๆ ให้มีการเปลี่ยนนโยบายจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 เพื่อให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน และเชื้อต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานมากขึ้น นโยบายที่ องค์กรต่าง ๆ เล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อตน จะก่อให้เกิดการขัดขวางในขั้นตอนของ การปฏิบัตินโยบาย หรือไม่สนับสนุนนโยบายทั้งสองประการ ทำให้นโยบายประสบกับปัญหาใน ขั้นตอนการปฏิบัติ ต่อไปนี้จะวิเคราะห์ประเด็นปัญหานี้ในกรอบของปัจจัยความเป็นไปได้ทาง เทคนิคหรือทฤษฎี

การศึกษาปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

ในส่วนนี้จะได้พิจารณาว่า การเปลี่ยนแปลงของของสภาพปัญหาเด็กในสังคมปัจจุบัน ได้ ส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ทฤษฎีเปรียบเหมือนแนวทางใน การนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบการมองปัญหาที่ถูกต้อง มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไป ปฏิบัติ เทคนิคหรือทฤษฎีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคนิคหรือ ทฤษฎีที่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ⁶² สำหรับเทคนิค

⁶¹ สัมภาษณ์ ละไม ไพร์ศรี, เจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

⁶² ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ. หน้า 91.

หรือทฤษฎีในการศึกษาประเด็นนี้ ผู้วิจัยจะพิจารณาจากแนวทาง ขั้นตอนในการปฏิบัติงานว่ามีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาเด็กในปัจจุบันหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทาง ขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่นโยบายกำหนดไว้นั้น ยังเหมาะสมกับสภาพปัญหาเด็กที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ การปฏิบัติงานมีลักษณะที่สมเหตุสมผลตามหลักทฤษฎีหรือไม่

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 การกระทำความผิดของเด็ก เช่น เสพสุรา เทียวในสถานเริงรมย์ เป็นต้น หมายถึงการกระทำที่เมื่อผู้กระทำเป็นเด็กจะถือว่าเป็นความผิด แต่ถ้าผู้ใหญ่กระทำไม่ถือว่าเป็นความผิด หรือที่เรียกว่า Status offenses ความผิดลักษณะนี้ได้แก่ความผิดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 (ดูภาคผนวก) สำหรับประเทศไทยความผิดประเภทนี้ อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การสังคมสงเคราะห์ คดีมักสิ้นสุดในขั้นตอนของตำรวจ กล่าวคือ หลังจากตำรวจจับตัวผู้กระทำความผิดมาได้ ก็จะไปกล่าวขอกรมตักเตือนแล้วปล่อยตัวไป หรือส่งไปสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ มาตรการที่ประกาศกำหนดให้ใช้ดำเนินการกับเด็กมี 2 ลักษณะคือ การสงเคราะห์ ซึ่งระบุในข้อ 10 (ดูภาคผนวก) มี 4 วิธี และการคุ้มครองสวัสดิภาพซึ่งระบุในข้อ 13 (ดูภาคผนวก) มี 4 วิธี วิธีการคุ้มครองสวัสดิภาพที่สำคัญ คือ วิธีการสอดส่องความประพฤติ (Supervision order) ซึ่งมีความแตกต่างจากวิธีการคุมประพฤติ (Probation order) ที่ศาลสั่งใช้ในระบบของศาลคดีเด็กและเยาวชน

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 เป็นนโยบายที่ได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการช่วยเหลือเด็ก ซึ่งเป็นเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพจากการให้สัมภาษณ์ของนาย ข. (นามสมมติ) นิติกร สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ได้กล่าวถึงขั้นตอนการสงเคราะห์เด็ก โดยเป็นการปฏิบัติตามประกาศคณะปฏิวัติว่า

".....การปฏิบัติอะไรยังมีปัญหาหลักในกฎหมายตัวนั้น คือปุ๊บมันก็เอากลับมาในสถานสงเคราะห์ ใครประพฤติไม่เหมาะสมก็เข้าไปเข้ามาในสถานสงเคราะห์ ซึ่งเวลาเข้าไปเข้ามาในสถานสงเคราะห์ มันทำให้เกิดความรู้สึกว่าเด็กไม่ได้รับการสงเคราะห์ เด็กถูกเอามาทักกัน เจตนาของผู้ปฏิบัติคือกรมประชาสงเคราะห์อยากเอาเด็กมาสงเคราะห์ แต่ก็รู้แล้วว่าระบบรัฐมันเป็น

อย่างนี้ เด็กจะมีความรู้สึกว่ามันเหมือนกับเข้ามาอยู่ในคุก สำหรับเด็กที่อยู่ในสถานสงเคราะห์มัน ก็เลยมีปัญหา.....”⁶³

เจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก ได้กล่าวถึงประเด็นเดียวกันนี้ว่า

“.....ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 คือ เด็กทำผิด เด็กเหล่านี้คือเด็กที่ทำผิด กฎหมาย หน้าที่ของรัฐคือจัดการให้ แต่เขาไม่ให้เด็กเลือกว่าเด็กเลือกอะไรได้บ้าง..... ราชการเขาถือว่าเขาเป็นเจ้าของเด็ก.....ถ้าเอาตามประกาศใครอย่ามายุ่งกับฉัน สถานสงเคราะห์เป็นของฉัน เด็กเป็นของฉัน คุณมีหน้าที่เอาเด็กมาให้ฉัน เมื่อเด็กมีปัญหา ก็เอา เด็กมาอยู่ในสถานสงเคราะห์ แต่ไม่ได้ให้ความดูแลเอาใจใส่.....”⁶⁴

สรรพสิทธิ์ คุมประพันธ์, เลขาธิการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ในฐานะหน่วยงานองค์กร เอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเด็กเป็นเวลานาน ได้แสดงทัศนคติไว้ดังนี้

“.....วิธีการก็เรียบง่ายมาก คือ พอเห็นว่าพึ่งให้การสงเคราะห์ก็ไปแทรกแซงเลย ส่งเด็ก ไปนั่นมานี่เรียกนั่นเรียกนี่ กฎหมายนี้หยาบมากไม่มีรายละเอียดของการทำงานเลยว่าจะต้องทำ อย่างไรก็มีแค่ 3-4 ข้อ เข้าไปให้การสงเคราะห์ ส่งเด็กไปที่นั่นที่นี่ มอบเด็กให้ผู้ปกครอง เรียก ผู้ปกครองมาตักเตือน ซึ่งไม่ใช่การทำงานที่มีหลักวิชา นั่นเป็นวิธีที่ใครก็ทำได้ จุดหลักคือไม่มีการ พุดถึงกระบวนการบำบัดฟื้นฟูเด็กเลย กระบวนการในการคุ้มครองเด็กก็ไม่มี เวลาเด็กเกิดปัญหา ความเสี่ยง ไม่มีกระบวนการของการพุดถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ไม่มีกรณีที่เข้าไปตรวจตรา ติดตามความเป็นไปของเด็ก เพราะฉะนั้นในเชิงการป้องกันไม่มีเลย นี่เป็นข้ออ่อนที่สุด.....”⁶⁵

คำให้สัมภาษณ์ของบุคคลต่าง ๆ ข้างต้น ได้แสดงความคิดเห็นในแนวทางเดียวกัน โดยมองว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดรายละเอียด ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนำไป ปฏิบัติ ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาเด็กในปัจจุบัน รวมทั้งไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของการ ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์

⁶³ สัมภาษณ์ นาย ข. (นามสมมติ), นิติกร สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชน แห่งชาติ, 29 เมษายน 2542.

⁶⁴ สัมภาษณ์ นางสาว ค. (นามสมมติ), เจ้าหน้าที่มูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก, 31 มีนาคม 2542.

⁶⁵ สัมภาษณ์ สรรพสิทธิ์ คุมประพันธ์, เลขาธิการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 3 พฤษภาคม 2542.

แต่คำให้สัมภาษณ์ของนาย ง.(นามสมมติ) ข้าราชการกรมประชาสงเคราะห์ แย้งโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับแนวทางของประกาศคณะปฏิวัติ อีกส่วนหนึ่งกล่าวถึงวิธีการปฏิบัติงานว่า

“.....การสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือเด็ก ควรได้รับความรับผิดชอบร่วมมือจากครอบครัวเป็นสำคัญ หากครอบครัวไม่สามารถรับผิดชอบได้แล้วจึงจะให้การสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กด้วยทางเลือกอื่น โดยต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดที่ตัวเด็ก ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อเด็ก.....หากครอบครัวไม่สามารถอบรมเลี้ยงดูเด็กได้แล้ว จึงให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเข้ามาช่วยเหลือ.....”⁶⁶

จากคำให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังคงเห็นว่าการช่วยเหลือเด็กนั้น หน่วยงานที่สำคัญก็คือครอบครัว ซึ่งสามารถดำเนินการช่วยเหลือเด็กได้ในเบื้องต้น หน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้คอยช่วยเหลือ หรือรับหน้าที่ดูแลเด็กต่อไป ถ้าหากครอบครัวไม่สามารถดูแลเด็กได้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ครอบครัวก็ยังคงมีความสำคัญในการเข้ามาคอยดูแลเด็กร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเอกชน

อีกประการหนึ่งคือ ประกาศฉบับนี้เน้นไปที่การกระทำของเด็ก ความประพฤติของเด็ก การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ส่วนการลงโทษบิดามารดา ก็เป็นการกำหนดในฐานะที่บิดามารดาไม่อาจควบคุมความประพฤติของเด็ก ไม่ได้มีส่วนใดกล่าวถึงการทารุณกรรมและปล่อยปละละเลยเด็ก และไม่มีการลงโทษพ่อแม่ หรือสั่งให้พ่อแม่เข้ารับการบำบัดแต่ประการใด ทั้งนี้ก็เพราะแนวความคิดของกฎหมายนี้เชื่อว่า พ่อแม่เป็นเจ้าของเด็กนั่นเอง พ่อแม่มีหน้าที่ต้องควบคุมสมบัตินไม่ให้ไปทำความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นเพียงเท่านั้น แต่ถ้าพ่อแม่ทำสมบัติของตนซำหุดเสียหายไม่ใช่ความผิด หากแต่ว่าในความเป็นจริงแล้ว เด็กที่ประพฤติตนไม่ดีส่วนหนึ่ง น่าจะมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติต่อเด็กอย่างรุนแรง หรือการละเลยไม่เอาใจใส่เด็กในด้านต่าง ๆ ดังนั้น การที่ระบบกฎหมายให้ความสำคัญ กับการประพฤติตัวไม่เหมาะสมของเด็กเท่านั้น จึงเป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ตรงจุด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดนี้ ทำให้ผลงานของหน่วยงานมุ่งจัดการปัญหาที่เด็กเร่ร่อน จรจัด และละเลยการจัดการพ่อแม่หรือผู้ปกครองที่กระทำทารุณละเลยต่อเด็ก

⁶⁶ สัมภาษณ์ นาย ง. (นามสมมติ), ข้าราชการระดับ 8, กรมประชาสงเคราะห์, 6 พฤษภาคม 2542.

การกระทำคามผิดของเด็กนั้น เป็นกระบวนการกระทำคามผิดเชิงสถานภาพของบุคคล ซึ่งกำหนดขึ้นเนื่องจากผู้มีอำนาจในสังคมเห็นว่า เด็กมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน หรือเป็นความประพฤติที่ไม่ดีไม่เหมาะสม เป็นการมองว่าเด็กเป็นเพียงฝ่ายเดียวที่ผิด สังคมไม่ผิด และพ่อแม่ผู้ปกครองผิดก็ต่อเมื่อเด็กทำให้สังคมเดือดร้อน จึงออกประกาศฉบับนี้เพื่อสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยมุ่งเน้นที่เด็กมีปัญหาความประพฤติ จุดมุ่งหมายที่มีการออกประกาศฉบับนี้นั้น คณะปฏิวัติมองว่าเด็กที่มีปัญหาหากไม่ได้รับการปฏิบัติดูแลสงเคราะห์ และคุ้มครองที่เหมาะสมแล้ว จะเป็นภัยแก่สังคมและประเทศชาติ⁶⁷ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการมองว่าเป็นความผิดของเด็กที่เกิดมีปัญหา และการที่เด็กมีปัญหาหากปล่อยไว้ จะเกิดอันตรายแก่สังคมส่วนรวม จึงสมควรได้รับการช่วยเหลือ โดยรัฐจะเป็นผู้พิจารณาให้การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่รัฐคิดว่าเหมาะสม แต่ไม่ได้มีการศึกษาหาสาเหตุของปัญหาเด็ก ว่าเกิดจากการกระทำของเด็ก หรือว่าเป็นผลจากการกระทำของบุคคลอื่น รวมทั้งหาวิธีการสงเคราะห์ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา แทนที่จะมุ่งนำเด็กเข้าสถานสงเคราะห์หรือสถานแรกรับ ซึ่งอาจไม่ถูกและสอดคล้องกับสภาพปัญหา การสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามประกาศฉบับนี้ กำหนดให้รัฐและบิดาหรือผู้ปกครองของเด็กเข้ามามีส่วนร่วมในการอบรมเลี้ยงดูเด็ก และกำหนดวิธีการในการสงเคราะห์และคุ้มครอง สวัสดิภาพเด็ก อีกทั้งการเพิ่มขึ้นของปัญหาเด็ก คงเป็นการยากที่ช่วยเหลือเด็กโดยนำเข้าสถานสงเคราะห์ทั้งหมด เห็นได้ว่าทั้งหมดนี้เป็นปัญหาความล้มเหลวของนโยบายในด้านปัจจัยความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

สรุป

จากการศึกษาวิจัยในประเด็น ความเป็นไปได้ทางการเมืองและปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ของนโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ทำให้เห็นว่านโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ทำให้เกิดความล้มเหลวในปัจจัยทั้งสองประการ กล่าวได้ว่า ปัญหาของเด็ก เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้รัฐคุ้มครองต่อเด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัวจากความรุนแรงและการปฏิบัติอื่นที่ไม่เป็นธรรม และส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย และความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและชุมชน (มาตรา 53 และ มาตรา 80) และในระดับนานาชาติ ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งเป็น

⁶⁷ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515.

พันธะผูกพันให้ประเทศไทยต้องดำเนินการให้เกิดผล ตามสิทธิเด็กที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ในเรื่องสิทธิการมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิในการได้รับการพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วม

การศึกษาลักษณะข้อมูลดังที่เสนอมາแสดงว่าสมมติฐานที่ว่า นโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กในปัจจุบัน เนื่องจากนโยบายได้ถูกกำหนดมานานแล้ว การเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาที่มีมากและซับซ้อนขึ้น ทำให้นโยบายไม่สามารถครอบคลุมปัญหาได้หมด ก่อให้เกิดความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง และด้านเทคนิคหรือทฤษฎี นั้นเป็นจริง การพิจารณาว่าเมื่อนโยบายล้มเหลวดังกล่าวแล้วยังผลอย่างไรบ้างต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ เป็นเรื่องที่ผู้วิจัยจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป