

กสม. ๓

ข้อเสนอแนะ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๖

ข้อเสนอแนะ ที่ ๑๑/๒๕๖๖

เรื่อง ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ผู้ร้อง

-
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการพิจารณา

ผู้ถูกร้อง

-

๑. ความเป็นมา

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๒๓/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๖ มีมติให้หยิบยกกรณีพี่เลี้ยงเด็กของสถานสงเคราะห์เด็กหญิงจังหวัดสระบุรี กระทำทารุณกรรมเด็ก เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบมาตรา ๔๒ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ศึกษาข้อเท็จจริง บทบัญญัติของกฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน บทความ เอกสาร งานวิจัย และความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านสิทธิเด็ก รวมทั้งรับฟังความเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม บุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๙) จัดทำโดย กรมกิจการเด็กและเยาวชน สนับสนุนโดยองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย

๒.๑.๒ บันทึกสรุปผลการตรวจเยี่ยมสถานสงเคราะห์และสถานรองรับเด็กทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ระหว่างวันที่ ๑๗-๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖

๒.๑.๓ บันทึกสรุปผลการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมสถานรองรับเด็กทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และสถานที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีของพนักงานเจ้าหน้าที่ ระหว่างวันที่ ๕-๙ กันยายน ๒๕๖๖

๒.๑.๔ บันทึกสรุปผลการลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมสถานสงเคราะห์และสถานรองรับเด็กทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ระหว่างวันที่ ๑๒-๑๖ กันยายน ๒๕๖๖

๒.๑.๕ รายงานการศึกษาทบทวนด้านการเลี้ยงดูทดแทนในประเทศไทย นโยบายสู่การปฏิบัติโดยมุ่งเน้นเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเอชไอวี/เอดส์ (CABA) โดย Fabio Saini นันทวรรณ วิจิตรวาทการ และคณะผู้วิจัย สนับสนุนโดย องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย

๒.๑.๖ หนังสือปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน เหตุที่เราควรลงทุนกับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว โดย Corinna Csáky สนับสนุนโดย องค์กร Save the Children

๒.๑.๗ รายงานวิจัย เรื่อง เด็กโดนกลับบ้าน...ในสถานฯ ที่ไม่มีใครมองเห็น (NO CHILD LEFT BEHIND: NO LESS THAN 120,000 CHILDREN IN INSTITUTIONAL CARE IN THAILAND) โดย กัณฐมณี ลดาพงษ์พัฒนา วิวัฒน์ ธนาปัญญาารคุณ และ Andy Lillicrap

๒.๑.๘ รายงานศึกษา เรื่อง ครอบครัว มิใช่สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า (Families, not Orphanages) โดย John Williamson และ Aaron Greenberg สนับสนุนโดย องค์กร Better Care Network

๒.๒ การประชุม การเสวนา และการรับฟังความเห็น

๒.๒.๑ การเสวนา “เด็กโดนกลับบ้าน...ในสถานฯ ที่ไม่มีใครมองเห็น” เพื่อนำเสนอ งานวิจัยจำนวนเด็กในสถานรองรับในประเทศไทย จัดโดย กรมกิจการเด็กและเยาวชน ร่วมกับ มหาวิทยาลัยมหิดล เครือข่ายการเลี้ยงดูทดแทนประเทศไทย และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๖ ณ โรงแรมพูลแมน คิง เพาเวอร์ กรุงเทพฯ (ชวยรงน้ำ)

๒.๒.๒ การเสวนา “แนวทางการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์เด็กพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่” จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ณ สถานสงเคราะห์เด็กบ้านเวียงพิงค์ จังหวัดเชียงใหม่

๒.๒.๓ การประชุมรับฟังความเห็นเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและขับเคลื่อนเชิงระบบกรณีแก้ไขปัญหาการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๖ ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒.๒.๔ การประชุมแนวทางแก้ไขปัญหาการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่จังหวัดเชียงราย จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖ ณ โรงแรม The Heritage Chiang Rai Hotel and Convention จังหวัดเชียงราย

๒.๓ หลักกฎหมายและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง

๒.๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๓.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

๒.๓.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาลูกและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

๒.๓.๔ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟู พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๓.๕ กฎกระทรวงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแล พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๓.๖ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยวิธีการให้การสงเคราะห์เด็ก พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๗ ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยวิธีการดำเนินงานของสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟู พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓.๘ ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กแบบครอบครัวอุปถัมภ์

พ.ศ. ๒๕๔๔

๒.๓.๙ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC)

๒.๓.๑๐ แนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กของสหประชาชาติ (UN Guidelines for the Alternative Care of Children)

๓. ความเห็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาข้อเท็จจริง บทบัญญัติของกฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน บทความ เอกสาร งานวิจัย และความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านสิทธิเด็ก ตลอดจนการรับฟังความเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม บุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๓.๑ มาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International Legal Standards)

๓.๑.๑ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก^๑ กำหนดให้การกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชนหรือหน่วยงานอื่นใด ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นลำดับแรก โดยรัฐต้องให้การคุ้มครองและดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับความอยู่ดีของเด็กโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเด็กนั้นตามกฎหมาย และจะต้องเป็นไปตามมาตรฐาน โดยเฉพาะด้านความปลอดภัย สุขภาพ รวมถึงจำนวนและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กและป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเด็กใน ๔ ด้าน ได้แก่ สิทธิด้านการอยู่รอด สิทธิด้านการพัฒนา สิทธิด้านการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิด้านการมีส่วนร่วม

๓.๑.๒ แนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กของสหประชาชาติ กำหนดให้รัฐมีบทบาทนำในการสร้างหลักประกันให้ครอบครัว และเสริมสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยแก่การเลี้ยงดูเด็ก เพื่อให้เด็กสามารถคงอยู่กับบิดามารดา หรือได้รับการเลี้ยงดูโดยญาติสนิทในกรณีที่เหมาะสม และป้องกันไม่ให้เด็กถูกแยกออกจากครอบครัว การตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับเด็กที่อยู่ภายใต้การเลี้ยงดูทดแทน^๒ ควรมุ่งให้เด็กได้มีบ้านถาวร ได้รับความปลอดภัย และเกิดความผูกพันอย่างต่อเนื่องกับผู้เลี้ยงดู รัฐต้องจัดให้มีรูปแบบบริการเลี้ยงดูทดแทนที่หลากหลาย ครอบคลุมระยะฉุกเฉิน ระยะสั้น และระยะยาว โดยการแยกเด็กจากครอบครัวควรเป็นทางเลือกสุดท้ายและเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่มีช่วงเวลาสั้นที่สุด

นอกจากนี้ สถานสงเคราะห์ควรมีขนาดเล็กและจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบต่อสิทธิและความต้องการของเด็ก รวมทั้งมีสภาพแวดล้อมใกล้เคียงที่สุดเท่าที่เป็นไปได้กับสภาพแวดล้อมของครอบครัว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การเลี้ยงดูชั่วคราวและมุ่งให้เด็กได้คืนสู่ครอบครัว แต่ในกรณีที่ไม่อาจทำได้ ควรมุ่งให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูทดแทนอย่างถาวรในรูปแบบที่มีสภาพแวดล้อมแบบครอบครัว ซึ่งรวมถึงการรับบุตรบุญธรรมสำหรับกรณีที่เหมาะสม

/๓.๒ บทบัญญัติ...

^๑ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

ข้อ ๓

๑. ในการกระทำทั้งปวงที่เกี่ยวกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำโดยสถาบันสังคมสงเคราะห์ของรัฐหรือเอกชน ศาลยุติธรรม หน่วยงานฝ่ายบริหาร หรือองค์กรนิติบัญญัติ ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก

๒. รัฐภาคีรับที่จะประกันให้มีการคุ้มครองและการดูแลแก่เด็กเท่าที่จำเป็นสำหรับความอยู่ดีของเด็ก โดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา ผู้ปกครองตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่นที่รับผิดชอบเด็กนั้นตามกฎหมายด้วย และเพื่อการนี้จะดำเนินการมาตรการทางนิติบัญญัติและบริหารที่เหมาะสมทั้งปวง

๓. รัฐภาคีจะประกันว่าสถาบัน การบริการ และการอำนวยความสะดวกที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการดูแลหรือการคุ้มครองเด็กนั้นจะเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้โดยหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยเฉพาะในด้านความปลอดภัย สุขภาพ และในเรื่องจำนวนและความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

^๒ การเลี้ยงดูทดแทน หมายถึง การที่เด็กได้รับการดูแลโดยสถาบันหรือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่พ่อแม่โดยกำเนิด ซึ่งอาจหมายถึงสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า หรือบ้านพัก หรือระบบครอบครัว เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์หรือเครือข่ายครอบครัวขนาดใหญ่ (เช่น ปู่ ย่า ตา ยาย ของเด็ก)

๓.๒ บทบัญญัติของกฎหมายไทย

๓.๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๑ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น และวรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม และให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

๓.๒.๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยกำหนดให้ “สถานสงเคราะห์” หมายถึง สถานที่ให้การอุปการะเลี้ยงดูและพัฒนาเด็กที่จำต้องได้รับการสงเคราะห์ ซึ่งมีจำนวนตั้งแต่หกคนขึ้นไป และกำหนดแนวทางการพิจารณาสงเคราะห์เด็กตามวิธีการที่เหมาะสม อีกทั้งกำหนดให้มีกลไกคุ้มครองเด็ก ตั้งแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองดูแลเด็ก และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับชาติและท้องถิ่น แนวทางปฏิบัติต่อเด็ก มาตรฐานการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ต้องตกอยู่ในภาวะเสี่ยง และการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวอุปถัมภ์ สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ สถานพัฒนาฟื้นฟู และกองทุนคุ้มครองเด็ก ทั้งยังกำหนดให้รัฐกำกับดูแลและส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว^๓

/อนึ่ง การ...

^๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๓๓ ในกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้หน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา ๒๔ ได้รับแจ้งจากบุคคลตามมาตรา ๒๔ หรือพบเห็นเด็กที่พึงได้รับการสงเคราะห์ตามมาตรา ๓๒ ให้พิจารณาให้การสงเคราะห์ตามวิธีการที่เหมาะสม ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์แก่เด็กและครอบครัวหรือบุคคลที่อุปการะเลี้ยงดูเด็กเพื่อให้สามารถอุปการะเลี้ยงดูเด็กได้ตามมาตรา ๒๓

(๒) มอบเด็กให้อยู่ในความอุปการะของบุคคลที่เหมาะสมและยินยอมรับเด็กไว้อุปการะเลี้ยงดูตามระยะเวลาที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินหนึ่งเดือน ในกรณีที่ไมอาจดำเนินการตาม (๑) ได้

(๓) ดำเนินการเพื่อให้เด็กได้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

(๔) ส่งเด็กเข้ารับการอุปการะในครอบครัวอุปถัมภ์หรือสถานรับเลี้ยงเด็กที่เหมาะสมและยินยอมรับเด็กไว้อุปการะ

(๕) ส่งเด็กเข้ารับการอุปการะในสถานแรกรับ

(๖) ส่งเด็กเข้ารับการอุปการะในสถานสงเคราะห์

(๗) ส่งเด็กเข้าศึกษาหรือฝึกหัดอาชีพ หรือส่งเด็กเข้าบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพ ศึกษา หรือฝึกหัดอาชีพ ในสถานพัฒนาและฟื้นฟูหรือส่งเด็กศึกษาที่กลุ่มเกลาจิตใจโดยใช้หลักศาสนาในวัดหรือสถานที่ทางศาสนาอื่น ที่ยินยอมรับเด็กไว้

อนึ่ง การกำหนดค่านิยามสถานรองรับเด็กที่จัดบริการเลี้ยงดูทดแทนในพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะสถานรองรับเด็กทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) เท่านั้น แต่ไม่ครอบคลุมถึงสถานรองรับเด็กที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม

๓.๒.๓ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ บัญญัติรับรองหลักการส่งเสริมและพัฒนาเด็ก ได้แก่ หลักการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กและเยาวชน สิทธิในการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ซึ่งครอบคลุมถึงการศึกษาที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษอย่างเหมาะสมแก่เด็กพิการ เด็กที่มีข้อจำกัดทางการเรียนรู้ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษด้วย สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุข สิทธิในการเล่น มีเวลาพักผ่อน และเข้าร่วมกิจกรรมการละเล่นนันทนาการที่เหมาะสมตามวัย รวมทั้งการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในทางวัฒนธรรมและศิลปะ ตลอดจนสิทธิได้รับการจดทะเบียนรับรองการเกิด การพัฒนา การยอมรับ การคุ้มครอง และโอกาสในการมีส่วนร่วม ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างใด ๆ ก็ตาม ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการดังกล่าวจะต้องมีแนวทางเพื่อให้เด็กมีความผูกพันต่อครอบครัวด้วย

๓.๓ ข้อมูลการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย

๓.๓.๑ จากข้อมูลงานวิจัย “เด็กโดนอกบ้าน...ในสถานฯ ที่ไม่มีใครมองเห็น”^๔ โดยมหาวิทยาลัยมหิดล เครือข่ายการเลี้ยงดูทดแทนประเทศไทย และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย ที่เผยแพร่เมื่อเดือนเมษายนปี ๒๕๖๖ พบว่า ปัจจุบันมีเด็กประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ คน ที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับพ่อแม่ แต่อยู่ในสถานรองรับเด็กประเภทต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของหลายหน่วยงาน ในจำนวนนี้มีเด็กที่อาศัยอยู่ในสถานรองรับเด็กของรัฐ ๓๑ แห่งทั่วประเทศมากกว่า ๖,๐๐๐ คน และมีสถานสงเคราะห์เด็กเอกชนอย่างน้อย ๖๗๙ แห่ง ซึ่งคาดว่าจะมีเด็กอยู่ในการเลี้ยงดูประมาณ ๕๘,๐๐๐ คน ทั้งนี้ มีอย่างน้อย ๓๙๐ แห่งที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสถานสงเคราะห์ตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในภาคเหนือ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งคิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งประเทศ อีกทั้ง

/ส่วนใหญ่...

มาตรา ๕๓ ให้ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด คณะกรรมการ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด กำกับดูแลและส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินงานของสถานรับเลี้ยงเด็ก สถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟูที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

^๔ กัณฐมณี ลดาพงษ์พัฒนา วิวัฒน์ ธนาปัญญาารคุณ และ Andy Lillcrap. (๒๕๖๖). รายงานวิจัย เรื่อง เด็กโดนอกบ้าน...ในสถานฯ ที่ไม่มีใครมองเห็น (NO CHILD LEFT BEHIND: NO LESS THAN 120,000 CHILDREN IN INSTITUTIONAL CARE IN THAILAND). มหาวิทยาลัยมหิดล เครือข่ายการเลี้ยงดูทดแทนประเทศไทย และองค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย

ส่วนใหญ่ก่อตั้งหรือได้รับการสนับสนุนจากองค์กรหรือมูลนิธิที่เผยแพร่ศาสนาคริสต์ นอกจากนี้ พบว่าบางแห่งมีการบังคับให้เด็กเปลี่ยนมานับถือศาสนาคริสต์อีกด้วย

๓.๓.๒ การที่เด็กไม่ได้รับการดูแลจากพ่อแม่ ถูกพรากจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น และได้รับบริการเลี้ยงดูทดแทนที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในรูปแบบสถานสงเคราะห์ จะทำให้เด็กมีพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และอารมณ์ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ มีพฤติกรรมต่อต้านสังคม มีความเสี่ยงสูงกว่าเด็กทั่วไปที่จะก่ออาชญากรรมเพื่อความอยู่รอด หรือมีปัญหาด้านการผูกพันกับผู้อื่น รวมทั้งเสี่ยงต่อการถูกทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ

๓.๓.๓ ด้วยเหตุผลข้างต้น รัฐควรสนับสนุนให้มีทางเลือกของบริการเลี้ยงดูทดแทนที่หลากหลาย เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์^๕ ครอบครัวเครือญาติอุปถัมภ์^๖ การรับบุตรบุญธรรม การเลี้ยงดูรูปแบบอื่น ๆ ในสภาพแวดล้อมแบบครอบครัวหรือคล้ายครอบครัว การจัดบริการแบบกลุ่มบ้าน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้เด็กทุกคนเติบโตในสภาพแวดล้อมแบบครอบครัวที่อบอุ่น ปลอดภัย และเอาใจใส่ เพราะการได้รับความรัก ความผูกพัน และความมั่นคงทางจิตใจจากผู้ดูแล จะเชื่อมโยงไปสู่การมีพัฒนาการที่สมบูรณ์ในทุกด้าน เพื่อเติบโตเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพของสังคมและประเทศชาติต่อไป

๓.๔ สภาพปัญหาการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

๓.๔.๑ ความยากจนและการขาดโอกาสทางการศึกษา

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กจำนวนมากต้องเข้าสู่สถานสงเคราะห์คือ ปัญหาความยากจนและการขาดโอกาสทางการศึกษา เด็กส่วนใหญ่ที่เติบโตในสถานสงเคราะห์จึงไม่ใช่เด็กกำพร้าแท้^๗ เพราะยังมีพ่อแม่หรืออย่างน้อยคนใดคนหนึ่งที่ยังมีชีวิตอยู่และสามารถเลี้ยงดูบุตรได้ ดังนั้นรัฐจะต้องสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว (family strengthening) ด้วยการจัดบริการที่หลากหลาย เหมาะสม และเพียงพอให้แก่ครอบครัว โดยเฉพาะครอบครัวที่เปราะบางให้สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานและบริการส่งเสริมการทำหน้าที่ของครอบครัว เช่น การให้คำปรึกษา แนะนำ การสนับสนุนทุนการศึกษาและการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา สวัสดิการทางสังคม และบริการด้านสาธารณสุข การฝึกฝนและพัฒนาทักษะอาชีพ เป็นต้น เพื่อให้แต่ละครอบครัวสามารถพึ่งพาตนเองและดูแลเด็กได้อย่างมีคุณภาพ

/๓.๔.๒ การขาด...

^๕ ครอบครัวอุปถัมภ์ (foster) หมายถึง กรณีหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูในสภาพแวดล้อมแบบครอบครัวซึ่งไม่ใช่ครอบครัวของเด็กเอง โดยครอบครัวที่รับเลี้ยงได้ผ่านการพิจารณาว่าสามารถเลี้ยงดูเด็กได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีการกำกับควบคุมอย่างต่อเนื่อง

^๖ ครอบครัวเครือญาติอุปถัมภ์หรือการเลี้ยงดูโดยเครือญาติ (kinship) หมายถึง การเลี้ยงดูเด็กในสภาพแวดล้อมแบบครอบครัวโดยครอบครัวขยาย หรือโดยเพื่อนสนิทของครอบครัวซึ่งเป็นบุคคลที่เด็กรู้จัก การเลี้ยงดูโดยเครือญาติอาจมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

^๗ กำพร้าแท้ หมายถึง การที่เด็กไม่ได้รับการเลี้ยงดูโดยพ่อแม่ จากสาเหตุการเสียชีวิต การแยกทางกัน หรือปัญหาอื่น ๆ

๓.๔.๒ การขาดเจตจำนงทางการเมืองหรือนโยบายของรัฐที่ชัดเจน

ประเทศไทยยังขาดเจตจำนงทางการเมือง (political will) หรือนโยบายของรัฐที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ โดยเฉพาะการลดจำนวนสถานสงเคราะห์และจำนวนเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แม้ว่าจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๙) การพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการคุ้มครองเด็ก^๔ เพื่อสนับสนุนบริการและสวัสดิการแก่เด็กและครอบครัว และยังมีกลไกตำบลคุ้มครองเด็ก^๕ โดยกรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานด้านการคุ้มครองเด็กทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในการขับเคลื่อนเพื่อลดการพึ่งพิงสถาบันเลี้ยงดูทดแทนประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะสถานสงเคราะห์ และหันมามุ่งเน้นการเลี้ยงดูเด็กโดยมีครอบครัวและชุมชนเป็นฐานให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

๓.๔.๓ ความไม่มีประสิทธิภาพของกลไกกำกับดูแลสถานสงเคราะห์

๑) กลไกคัดกรองเด็ก (gatekeeping) ก่อนแยกเด็กเข้าสู่สถานสงเคราะห์ และส่งคืนสู่ครอบครัวหรือชุมชนยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีเด็กจำนวนมากถูกพรากจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น บางส่วนต้องใช้ชีวิตอยู่ในสถานสงเคราะห์ตั้งแต่อายุยังน้อยอย่างยาวนาน โดยปราศจากการทบทวนความเหมาะสมของการจัดบริการเลี้ยงดูทดแทนเป็นระยะ อีกทั้งเด็กเหล่านี้ยังไม่ได้รับการประเมินเตรียมความพร้อม หรือติดตามผลอย่างต่อเนื่อง เมื่อถูกส่งคืนสู่ครอบครัวหรือชุมชนด้วย

๒) กลไกกำกับดูแลมาตรฐานสถานสงเคราะห์ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้มีสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนบางส่วนที่ดำเนินการโดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก นำไปสู่การละเมิดสิทธิเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการทารุณกรรมร่างกายและจิตใจ การล่วงละเมิดทางเพศ การละเลยทอดทิ้ง หรือการแสวงประโยชน์จากเด็กในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ผู้ดำเนินการ เจ้าหน้าที่ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ขาดทักษะและความรู้ความเข้าใจที่จำเป็นสำหรับการดูแลเด็ก เช่น องค์ความรู้ด้านสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก

/ของสหประชาชาติ...

^๔ ระบบสารสนเทศด้านการคุ้มครองเด็ก (Child Protection Information System: CPIS) คือ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศบริการด้านการคุ้มครองเด็ก และสวัสดิการสำหรับเด็กและครอบครัวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบด้วย ๖ ระบบปฏิบัติการ ได้แก่ ระบบรับแจ้งเหตุ หรือ Mobile Application “คุ้มครองเด็ก” ระบบการคัดกรอง ระบบสารสนเทศจัดการรายกรณี ระบบสารสนเทศผู้ปฏิบัติงานคุ้มครองเด็ก ระบบสารสนเทศด้านสวัสดิการเด็ก และระบบตรวจสอบข้อมูลบุคคล

^๕ กลไกตำบลคุ้มครองเด็ก คือ การสร้างเครือข่ายคุ้มครองเด็กในระดับตำบล เพื่อพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในระดับตำบลและเทศบาลให้สามารถทำหน้าที่คุ้มครองเด็กร่วมกับภาคีในระดับชุมชน อาทิ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (รพ.สต.) อาสาสมัครในชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครู ผู้นำศาสนา เป็นต้น

ของสหประชาชาติ การจัดทำฐานข้อมูล ทะเบียนประวัติ และบันทึกการรับ-ส่งเด็ก การจัดทำแผนการดูแลเด็กรายบุคคล (individual care plan) การมีนโยบายคุ้มครองเด็กเพื่อเป็นกรอบทิศทางการปฏิบัติงาน การจัดการรายกรณีเพื่อมุ่งส่งคืนเด็กสู่ครอบครัวหรือชุมชน เป็นต้น

๓.๔.๔ การควบคุม ตรวจสอบ และติดตามมาตรฐานการดำเนินงานกิจการของสถานสงเคราะห์เด็กเอกชน

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กร มูลนิธิ และภาคเอกชนจำนวนมากที่ดำเนินกิจการในลักษณะเช่นเดียวกับสถานสงเคราะห์ แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นสถานสงเคราะห์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากผู้ดำเนินการไม่ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานสงเคราะห์ หรือขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง ส่วนใหญ่จดทะเบียนในรูปแบบอื่น เช่น จดทะเบียนจัดตั้งเป็นมูลนิธิกับกรมการปกครอง ฯลฯ ทำให้สถานสงเคราะห์เด็กเอกชนส่วนใหญ่ไม่ถูกกำกับ ควบคุม และตรวจสอบมาตรฐานการดำเนินงานกิจการและการดูแลเด็กอย่างทั่วถึง ซึ่งอาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็ก โดยเฉพาะสิทธิที่เด็กจะเติบโตในสภาพแวดล้อมแบบครอบครัวที่ปลอดภัยและเอาใจใส่

๓.๔.๕ ข้อจำกัดด้านกฎหมายและนโยบายของรัฐ

การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐส่งผลกระทบต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

๑) การกำหนดค่านิยมสถานรองรับเด็กที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ยังไม่ครอบคลุมสถานรองรับเด็กทุกประเภท โดยเฉพาะสถานรองรับเด็กที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พม. ซึ่งอาจจัดบริการเลี้ยงดูทดแทนที่ไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ไม่คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ และนำไปสู่การละเมิดสิทธิเด็ก อีกทั้งขาดความชัดเจนในการกำกับดูแลมาตรฐานการเลี้ยงดูทดแทนในสถานรองรับเด็กประเภทต่าง ๆ ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กของสหประชาชาติ

๒) การขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ หรือสถานพัฒนาและฟื้นฟู ซึ่งกำหนดให้ต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในสถานที่และอาคารที่จะขออนุญาตจัดตั้ง หรือหนังสือแสดงว่าได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่หรืออาคาร^{๑๐}

/ทำให้...

^{๑๐} กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ และสถานพัฒนาและฟื้นฟู พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑ ผู้ใดประสงค์จะขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ หรือสถานพัฒนาและฟื้นฟู ให้ยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวงประกาศกำหนดพร้อมแนบหลักฐานประกอบการขออนุญาต ดังต่อไปนี้

(๑) หลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในสถานที่และอาคารที่จะขออนุญาตจัดตั้งสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ สถานคุ้มครองสวัสดิภาพ หรือสถานพัฒนาและฟื้นฟู ในกรณีที่สถานที่หรืออาคารเป็นของผู้อื่น ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีหนังสือแสดงว่าได้รับความยินยอมจากเจ้าของสถานที่หรืออาคารด้วย

ทำให้ผู้ดำเนินกิจการสถานสงเคราะห์เด็กเอกชนส่วนหนึ่งไม่สามารถยื่นจดทะเบียนจัดตั้งสถานสงเคราะห์ตามกฎหมาย

๓) การสนับสนุนค่าอาหารให้แก่เด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ พม. ในอัตรา ๕๗ บาทต่อคนต่อวัน หรือเพียงมื้อละ ๑๙ บาท ส่งผลกระทบต่อการดูแลโภชนาการของเด็กให้มีคุณภาพ เพียงพอ และเหมาะสม

๔) การสนับสนุนค่าใช้จ่ายการเลี้ยงดูเด็กแก่ครอบครัวอุปถัมภ์ เดือนละไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาทต่อเด็ก ๑ คน และการช่วยเหลือเป็นสิ่งของ^{๓๓} ทำให้ครอบครัวอุปถัมภ์มีจำนวนน้อยและไม่ครอบคลุมทุกจังหวัด ปัจจุบันมีเด็กประมาณ ๓๐๐-๔๐๐ คน เท่านั้นที่ได้รับการเลี้ยงดูโดยครอบครัวอุปถัมภ์

๕) การให้ความช่วยเหลือเงินสงเคราะห์เด็กในครอบครัวยากจน ครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท สำหรับครอบครัวที่มีเด็ก ๑ คน และไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท สำหรับครอบครัวที่มีเด็กมากกว่า ๑ คน หรือการช่วยเหลือเป็นสิ่งของ (เครื่องอุปโภคบริโภค) ตามแนวทางพิจารณาของกรมกิจการเด็กและเยาวชน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นรายครั้งให้แก่ครอบครัวที่ประสบปัญหาทางสังคม อาจไม่เพียงพอและไม่ตอบสนองต่อปัญหาของแต่ละครอบครัว

๓.๔.๖ ทักษะชีวิตของคนในสังคม

การลดจำนวนสถานสงเคราะห์และจำนวนเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจำเป็นต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนทัศนคติของคนในสังคม รัฐจะต้องสร้างความตระหนักและการรับรู้ร่วมกันเกี่ยวกับผลกระทบของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถานสงเคราะห์ แม้เด็กจะได้รับการดูแลทางกายภาพหรือโอกาสทางการศึกษา แต่จะไม่ได้รับการเอาใจใส่เป็นรายบุคคล เท่ากับการเติบโตในสภาพแวดล้อมแบบครอบครัว ทั้งยังถูกกำหนดตารางกิจวัตรประจำวันอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงศักยภาพหรือความต้องการเฉพาะตัว ส่งผลต่อการเรียนรู้และพัฒนาทักษะชีวิตด้านต่าง ๆ รวมทั้งพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม และพฤติกรรมของเด็กในระยะยาว

/นอกจากนี้...

^{๓๓} ประกาศกรมกิจการเด็กและเยาวชน ที่ ๒๙๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรื่อง กำหนดอัตราและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยค่าเลี้ยงดูเด็กแก่ครอบครัวอุปถัมภ์ และหรือเครื่องอุปโภคบริโภคแก่เด็กตามความจำเป็น

ข้อ ๑ การช่วยเหลือเงินค่าเลี้ยงดูเด็กที่อยู่ในการดูแลของครอบครัวอุปถัมภ์ เดือนละไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท (สองพันบาทถ้วน) ต่อเด็ก ๑ คน

ข้อ ๒ การช่วยเหลือเป็นสิ่งของ เช่น เครื่องอุปโภคบริโภคสำหรับเด็กตามความจำเป็นเดือนละไม่เกิน ๕๐๐ บาท (ห้าร้อยบาทถ้วน) ต่อเด็ก ๑ คน

ข้อ ๓ กรณีเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือครอบครัวใดที่ให้ความอุปการะเด็กมากกว่า ๑ คน ให้พิจารณาช่วยเหลือค่าเลี้ยงดูเด็กได้ ภายในวงเงินเดือนละไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาท (สี่พันบาทถ้วน) และหรือช่วยเหลือเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ภายในวงเงินเดือนละไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท (หนึ่งพันบาทถ้วน)

นอกจากนี้ คำนิยมการจัดกิจกรรมที่มีลักษณะคล้ายกับการท่องเที่ยว ในสถานสงเคราะห์ (foundation tourism) เช่น การเยี่ยมชม การเลี้ยงอาหารกลางวัน การแจกขนม หรือสิ่งของ การทำกิจกรรมระยะสั้น ฯลฯ ก็ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กและก่อให้เกิดภาวะ ความผูกพันไม่มั่นคงหรือภาวะพร่องรัก (attachment disorder) ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโต สภาพจิตใจและอารมณ์ของเด็ก การมีปฏิสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลอื่นเมื่อเด็ก เติบโตเป็นผู้ใหญ่

อนึ่ง คนในสังคมไทยบางส่วนยังมีทัศนคติด้านลบกับการรับเด็กที่ไม่มี ความผูกพันทางสายเลือด เด็กกำพร้า เด็กด้อยโอกาส หรือเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ มาอุปการะ ตั้งเช่นสำนวนที่ว่า “เอาลูกเขามาเลี้ยง เอาเมียเขามาอม” ทำให้ประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จ ในการสนับสนุนการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวอุปถัมภ์ ต้องพึ่งพิงสถานรองรับเด็กประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะสถานสงเคราะห์ที่ควรเป็นเพียงทางเลือกสุดท้ายหรือมาตรการชั่วคราวที่ใช้ระยะเวลาสั้นที่สุด

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นควรให้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและ ค้ำครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการดูแลเด็ก ที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ เพื่อให้เด็กทุกคนไม่ถูกพรากจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น และไม่เหมาะสม รวมทั้งเพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูที่ปลอดภัย มีคุณภาพ และใกล้เคียงกับสภาพแวดล้อม แบบครอบครัวมากที่สุด ตลอดจนประกันว่าไม่ว่าเด็กจะอยู่ในสถานที่ใด ต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง จากความรุนแรง การถูกละเมิดสิทธิ การถูกละเลยทอดทิ้ง และการแสวงประโยชน์จากเด็กในทุกรูปแบบ

๔. มติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในคราวประชุมด้าน การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๔๖/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ จึงมีมติให้มี ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และข้อเสนอแนะในการ แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ (๓) ประกอบ มาตรา ๔๒ ดังต่อไปนี้

๔.๑ ข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.๑.๑ ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับคณะกรรมการ คุ้มครองเด็กแห่งชาติ คณะกรรมการคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัด ดำเนินการ ดังนี้

๑) จัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย พร้อมทั้งสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลจำนวนสถานสงเคราะห์และจำนวนเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั่วประเทศ โดยอาจขอความร่วมมือจากหน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) อาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (อพม.) ผู้นำชุมชน เป็นต้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

๒) จัดให้มีกลไกคัดกรองเด็กที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกระบวนการรับเข้า ส่งต่อ และส่งคืนเด็กสู่ครอบครัวหรือชุมชน ควรเน้นวิชาชีพ นักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมประเมินสถานการณ์ของเด็กและครอบครัว เช่น ช่วงอายุ ระดับพัฒนาการ ประวัติทางการแพทย์ ภูมิหลังทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ความต้องการทั่วไปและความต้องการพิเศษของเด็ก สภาพความเป็นอยู่ ความปลอดภัย ศักยภาพของครอบครัว ฯลฯ โดยคำนึงถึงหลักเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสม และประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ อีกทั้งให้ทบทวนความเหมาะสมของการเลี้ยงดูเด็กแต่ละคนอย่างรอบด้านทุก ๓ เดือนเป็นอย่างน้อย และให้เตรียมความพร้อมก่อนส่งคืนเด็กสู่ครอบครัวหรือชุมชน ตลอดจนติดตามผลการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

๓) กำกับดูแลมาตรฐานสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การประเมินคุณสมบัติ ความสามารถด้านวิชาชีพ และความเหมาะสมทางจริยธรรมของผู้ดำเนินการ เจ้าหน้าที่ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง การตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ ความปลอดภัย และมาตรฐานการดูแลเด็ก และแหล่งที่มาทางการเงิน การติดตามและประเมินผล เป็นต้น ทั้งนี้ อาจกำหนดหลักเกณฑ์แบ่งสถานสงเคราะห์เป็นระดับต่าง ๆ เพื่อจำแนก ควบคุม พัฒนาศักยภาพ และยกระดับมาตรฐานการดำเนินการและการดูแลเด็กของสถานสงเคราะห์ทุกแห่งทั่วประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔) พัฒนาศักยภาพและเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ผู้ดำเนินการ เจ้าหน้าที่ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลเด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะองค์ความรู้ด้านสิทธิเด็ก พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และแนวปฏิบัติด้านการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กของสหประชาชาติ การจัดทำฐานข้อมูลทะเบียนประวัติและบันทึกการรับ-ส่งเด็ก การจัดทำแผนการดูแลเด็กรายบุคคล การมีนโยบายคุ้มครองเด็ก เพื่อเป็นกรอบทิศทางการปฏิบัติงาน การจัดการรายกรณี การจัดบริการขั้นพื้นฐานและบริการด้านสุขภาพ การดูแลโภชนาการ การกระตุ้นและเสริมสร้างพัฒนาการเด็กแต่ละช่วงวัย และการสนับสนุนให้เด็กสามารถติดต่อกับครอบครัวและผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเพื่อมุ่งคืนเด็กสู่ครอบครัวหรือชุมชน

๕) ส่งเสริม ประชาสัมพันธ์ และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับครอบครัวอุปถัมภ์ ผ่านนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ เช่น การเพิ่มจำนวนเงินสนับสนุนค่าเลี้ยงดูเด็กและ

การช่วยเหลือเป็นสิ่งของ การลดหย่อนภาษี การยกย่องเชิดชู การมอบรางวัลหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ผู้ที่ทำหน้าที่ครอบครัวอุปถัมภ์ ฯลฯ เพื่อเพิ่มจำนวนครอบครัวอุปถัมภ์ให้มากยิ่งขึ้น

๖) ผลักดันและขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการเลี้ยงดูทดแทน สำหรับเด็กระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๖๕-๒๕๖๙) ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนากลไกกำกับดูแลการเลี้ยงดูทดแทนทุกรูปแบบ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น และระยะยาว โครงการ หรือแผนปฏิบัติงานที่ชัดเจน การกำกับติดตามและประเมินผล การประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ฯลฯ เพื่อลดการนำเด็ก เข้าสู่สถานรองรับทุกประเภท โดยเฉพาะสถานสงเคราะห์ และมุ่งสนับสนุนการเลี้ยงดูทดแทนที่มีลักษณะถาวรหรือใกล้เคียงกับสภาพแวดล้อมแบบครอบครัวมากที่สุด

๔.๑.๒ ให้กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์การคุ้มครองเด็กในมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะ “กลไกตำบลคุ้มครองเด็ก” เพื่อเชื่อมโยงภารกิจด้าน เด็กและครอบครัว มุ่งสนับสนุนการจัดบริการที่เหมาะสม เพียงพอ และหลากหลาย เพื่อให้ครอบครัว สามารถดูแลเด็กได้ และลดการนำเด็กเข้าสู่การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริมการทำงาน คุ้มครองเด็กของทีมสหวิชาชีพทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด และระดับชาติ

๔.๒ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการดังนี้

๔.๒.๑ แก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการและการดูแล เด็กที่เติบโตในสถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การกำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียนจัดตั้ง เป็นสถานสงเคราะห์ตามกฎหมายให้ชัดเจนมากขึ้น โดยเน้นการกำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับเด็ก การกำหนดช่วงอายุที่เหมาะสมของเด็กที่จะเข้าสู่สถานสงเคราะห์ การห้ามดำเนินการสถานสงเคราะห์ เพื่อวัตถุประสงค์แอบแฝงทางศาสนา การปรับเปลี่ยนอัตราค่าอาหารและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็น การเพิ่ม ทางเลือกการจัดบริการเลี้ยงดูทดแทนของสถานสงเคราะห์ที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบ การเลี้ยงดูเด็กแบบครอบครัวทดแทนหรือเสมือนครอบครัว และการเลี้ยงดูเด็กแบบกลุ่มบ้าน เป็นต้น

๔.๒.๒ ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนเงินช่วยเหลือ ค่าเลี้ยงดูเด็กหรือการสนับสนุนรูปแบบอื่น ๆ แก่ครอบครัวอุปถัมภ์ เพื่อให้เพียงพอต่อการเลี้ยงดูและมุ่งเพิ่ม จำนวนครอบครัวอุปถัมภ์ให้มากยิ่งขึ้น

๔.๒.๓ ให้ประสานความร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

/ในประเด็น...

ในประเด็นการกำหนดค่านิยมสถานรองรับเด็กให้ครอบคลุมทุกประเภท เช่น สถานสงเคราะห์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน บ้านพักเด็กและครอบครัวประจำจังหวัด มูลนิธิ สมาคม วัด ศาสนสถาน โรงเรียนประจำ โรงเรียนสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ หอพักการกุศล ฯลฯ โดยบูรณาการการทำงานกำกับดูแลมาตรฐานการดูแลเด็กในทุกสภาพแวดล้อมการเลี้ยงดูทดแทนของประเทศให้ทั่วถึง เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงสิทธิเด็กและประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์

นางปรีดา คงแป้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชาติ เศรษฐมาลินี

นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์

นางสาวปติกาญจน์ สิทธิเดช

นายวสันต์ ภัยหลีกลี้

นางสาวสุภัทรา นาคะผิว

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

