

การศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุม
และเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า¹

Study on The Conditions Achieving The Development of The Child
Protection System to Cover And Access The Marginalized
Children on The Thai-Myanmar Border

อาจารย์ ดร.ธัญญา รุจิเสถียรทรัพย์²

Tanya Rujisatiensap, Ph.D.³

บทคัดย่อ

การศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า ใช้วิธีวิทยาทฤษฎีฐานรากเป็นแนวทางในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กฯ ได้แก่ เงื่อนไขประการแรก บทบาทของผู้ประสานงานโครงการในแต่ละพื้นที่ ไม่ว่าผู้ประสานจะมาจากหน่วยงานใด แต่คุณลักษณะร่วมได้แก่ การสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย การแสดงถึงความตั้งใจในการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก การทำหนังสือขออนุญาตถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงในพื้นที่ทำให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมเห็นถึงความสำคัญของงาน และเป็นการร่วมทำงานคุ้มครองเด็กอย่างเป็นทางการและเป็นระบบ เงื่อนไขประการที่สองได้แก่ คุณสมบัติของวิทยากรซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ประสบการณ์การทำงานคุ้มครองเด็ก และมีความเข้าใจวิถีชีวิตของ ผู้เข้าอบรม และทำหน้าที่พี่เลี้ยงให้คำปรึกษากับหน่วยงาน จึงทำให้ระบบการคุ้มครองเด็ก

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า ภายใต้การสนับสนุนของ Save the Children International และ Unicef Thailand

² อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

³ Lecture at Faculty of Social Administration, Thammasat University, Thailand

E-mail : tanyaruj@yahoo.com

มีความต่อเนื่อง อีกทั้งวิทยากรสามารถให้คำแนะนำการทำงานในสถานการณ์ที่ท้าทายจึงทำให้การทำงานคุ้มครองเด็กในตำบลมีความครอบคลุมถึงกลุ่มเด็กไร้สัญชาติ หรือเด็กที่ถูกทอดทิ้งมากขึ้น เงื่อนไขประการที่สาม ทัศนคติของผู้นำชุมชน กล่าวคือผู้นำชุมชน โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีทัศนคติที่จะสร้างและบริหารชุมชนให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ปฏิเสธมองมนุษย์ในฐานะฐานเสียง จากทัศนคติดังกล่าวส่งผลให้การทำงานคุ้มครองเด็กไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างคนไทยและคนชาติพันธุ์อื่น เงื่อนไขประการที่สี่ได้แก่ การประสานงานร่วมกับคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอ และจังหวัดเพื่อขับเคลื่อนนโยบายการทำงานในระดับตำบล และสร้างเครือข่ายทำงานคุ้มครองเด็กร่วมกัน

คำสำคัญ : ระบบคุ้มครองเด็ก, ตำบล, เด็กชายขอบบริเวณชายแดนไทยพม่า

Abstract

This study aimed to investigate the conditions achieving the development of the child protection system to cover and access the marginalized children on the Thai-Myanmar border, using the methodology of grounded theory as the study guidance. According to the study findings, the first condition leading to the development of the child protection system to cover and access the marginalized children was the role of project coordinators in each area. Regardless of working unit, the coordinators from all organizations should have the underlying characteristics as follows: They should enhance the trust of the target group and indicate their good intention on the child protection. When the permission was approved by the highest superior in the locality, the participants would realize the importance of the activity as this was regarded as the official and hierarchical cooperation. For the second condition, the lecturers should have the knowledge and experience on the child protection. They should understand the lifestyle of the participants and can work as the mentor for the organization. With these qualifications, the child protection system will be continuous. As the lecturers can provide consultation and work under challenging conditions, the sub-district child protection could be extended to cover more non-Thai or abandoned children. The third

condition was involved with the vision of community leaders. If the community leaders, especially the chief executive of the Sub-district Administrative Organization (SAO), have the vision to achieve and manage a peaceful community and pay respect to all humans, the child protection will be equally provided to both Thai and non-Thai children. And finally, the fourth condition was the mutual coordination with the child protection committee in sub-district and provincial levels that should be promoted to enhance the child protection policies and networks more efficiently.

Keywords : Child protection system, Sub-district (Tambon), Marginalized Children on The Thai-Myanmar Border

บทนำ

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของเด็กในทุกประเทศ และอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิต ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกล่วงละเมิด การแสวงหาประโยชน์ ความรุนแรงและการถูกละเลยทอดทิ้ง รวมทั้งมีสิทธิในด้านพัฒนาการและสิทธิในการมีส่วนร่วม (มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก, 2558) สำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะจังหวัดที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านนอกจากเด็กที่อยู่ตามชุมชนแล้วยังพบว่ามีเด็กที่ติดตามแรงงานต่างด้าว หรือเป็นเด็กต่างด้าวที่เกิดในประเทศไทย จากรายงานวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและสตรี พ.ศ.2554 พบว่า เด็กกลุ่มชาติพันธุ์ ผู้อพยพย้ายถิ่น และผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชายแดนที่ห่างไกล ตลอดจนผู้ที่ไร้สัญชาติอันสืบเนื่องจากการไม่ได้จดทะเบียนเกิดถือเป็นกลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงมากที่สุดในแง่ของการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน ในขณะที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาไปสู่สถานะประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง (upper-middle income status) ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนหลายหน่วยงานได้รับการสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาน้อยลง ซึ่งมีผลกระทบต่อกลุ่มชายขอบหลายกลุ่ม รวมทั้งเด็กและสตรีต้องประสบกับความท้าทายต่างๆ ที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาที่เพิ่มมากขึ้น เป็นต้น (องค์การยูนิเซฟ, 2554) หรือจากการศึกษาของกิตติ อินทรกุล (2556) เรื่องการ

จัดสวัสดิการชุมชนแก่เด็กที่ติดตามครอบครัวเข้ามาทำงานในประเทศไทย พบว่าเด็กต่างชาติในประเทศไทยมีหลายกลุ่มทั้งเด็กเกิดใหม่จากพ่อแม่ที่เข้ามาเป็นแรงงานต่างชาติ เด็กที่ติดตามพ่อแม่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานเด็กต่างชาติ โดยพบเด็กกลุ่มนี้ ตั้งแต่ช่วงวัยแรกเกิดจนถึง 18 ปี จะอยู่ร่วมกับครอบครัวในสภาพแวดล้อมที่แออัด จึงมีปัญหาสุขภาพอนามัยไม่ได้รับการพัฒนาขั้นพื้นฐาน ไม่ได้รับการศึกษาพัฒนาตามวัย เข้าไม่ถึงสวัสดิการและถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน นอกจากนี้การละเมิดสิทธิเด็กไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะเด็กต่างชาตินั้นแต่การละเมิดสิทธิเด็กเกิดขึ้นได้กับเด็กทุกคนไม่ว่าจะเป็นเด็กในกลุ่มชาติพันธุ์ใด หรืออยู่ในพื้นที่ใดของสังคม ดังรายงานการศึกษาของ Naruemon et al (2009) เรื่อง Participative Model of Child Protection in Northern Thailand พบว่า ปัจจัยประการหนึ่งของการละเมิดสิทธิเด็กในชุมชนที่ดำเนินการศึกษา คือความสัมพันธ์ในครอบครัว ความรุนแรงในครอบครัว ความเครียด การพนัน การดื่มสุรา เป็นต้น

ประเทศไทยมีนโยบายในการคุ้มครองเด็กที่ครอบคลุมทั้งเด็กต่างชาติ และเด็กไทยทั้งในระดับประเทศและชุมชน ดังเช่นกระทรวงศึกษาธิการได้มีระเบียบว่าด้วยการรับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรเข้าเรียนในปี พ.ศ.2548 โดยเปิดโอกาสให้เด็กที่ไม่สัญชาติเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐและได้รับการสนับสนุนเงินค่าใช้จ่ายรายหัว (สำนักงานเขตประเวศ, 2558) หรือในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ถูกกระทำทารุณกรรมและเด็กที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม เสี่ยงต่อการกระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งกำหนดให้มีการช่วยเหลือสงเคราะห์เด็ก ส่งเสริมความประพฤติ เป็นต้น และนโยบายในระดับชุมชนเช่นในมาตรา 24 ของ พรบ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ ไม่ว่าเด็กจะมีผู้ปกครองหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งมีอำนาจและหน้าที่ดูแลและตรวจสอบสถานรับเลี้ยงเด็ก ฯลฯ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549) อีกทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นยังมีทรัพยากรอื่นๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเด็กในมิติต่างๆ เช่น หน่วยงานพัฒนาเอกชนไม่แสวงหากำไร ครูในโรงเรียน ผู้นำชุมชน เป็นต้น แต่จากการ

รายงานการศึกษาถึงระบบการคุ้มครองเด็กในระดับชุมชนพบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบบทบาทหน้าที่ตนเองตาม พรบ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มาตรา 24 หรือมีอุปสรรคในการปฏิบัติงานสหวิชาชีพในการคุ้มครองเด็ก เช่นในทีมสหวิชาชีพ นักวิชาชีพเกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทของตนในทีมหรือ ความขัดแย้งในการช่วยเหลือเด็ก เป็นต้น (วิศิษฐ์ ผลตก, 2554 และองค์กรแอ็คแพท อินเตอร์เนชั่นแนล, 2556)

อย่างไรก็ตาม การมีระบบสวัสดิการเด็กในระดับชุมชนมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่มีครอบครัวยากจน พ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว แม่วัยรุ่น พ่อแม่ว่างงาน หรือครอบครัวแรงงานต่างชาติด้อยพหุ ครอบครัวเหล่านี้จัดได้ว่าเป็นครอบครัวชายขอบในชุมชน เด็กจากครอบครัวชายขอบมีแนวโน้มถูกทอดทิ้ง ถูกกระทำความรุนแรง หรือแสวงหาประโยชน์ ดังนั้นการมีระบบสวัสดิการเด็กที่เกิดขึ้นในชุมชนจึงทำให้คนในชุมชนรู้สึกมั่นคงในชีวิตและเด็กได้รับการปกป้องคุ้มครองตามสิทธิเด็ก (Green, 2002) จากความสำคัญของบทบาทชุมชนในการคุ้มครองเด็ก องค์กรช่วยเหลือเด็กระหว่างประเทศ (Save the Children International) ได้มีโครงการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า (โดยการสนับสนุนงบประมาณจาก UNICEF) จากผลการดำเนินงานในโครงการนี้พบว่า ในบางท้องถิ่นได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานคุ้มครองเด็กในระดับตำบล และมีการประชุมทีมสหวิชาชีพในการทำงานคุ้มครองเด็กระดับตำบล เป็นต้น การศึกษาเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า จึงมีความสำคัญ เพราะจะทำให้ทราบถึงเงื่อนไขที่ทำให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนระบบคุ้มครองเด็กในระดับตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า

แนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด และผลการวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีสาระสำคัญแบ่งออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกสิทธิที่จะอยู่รอด (Survival Rights) ประการที่สอง สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights) ประการที่สาม สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Development Rights) ประการที่สี่ สิทธิที่จะมีส่วนร่วม (Participation Rights) (ดวงพร เพชรคง, 2558 และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549) จากการศึกษาของ Roque and Erin. (2010) ในเรื่อง ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและชุมชนในการสร้างระบบคุ้มครองเด็กในตำบล และมีข้อค้นพบในมิติของความเสี่ยงที่ทำให้เด็กกลายเป็นเด็กขายขบ หรือนำไปสู่การละเมิดสิทธิเด็ก ประกอบด้วย ความเสี่ยง 3 ประการได้แก่ ประการแรก ความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยด้านพ่อแม่และครอบครัว กล่าวคือลักษณะของเด็กที่เกิดจากแม่วัยรุ่น ครอบครัวมีภาวะว่างงาน ครอบครัวที่มีพ่อหรือแม่พิการ บางครอบครัวมีทักษะชีวิตการแก้ปัญหาต่ำ ทำให้เกิดความเครียดความวิตกกังวลและส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก ประการที่สอง ความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยด้านชุมชน อันได้แก่บริบทต่างๆ ของชุมชน เช่น ระบบความสัมพันธ์ภายในชุมชนหากเป็นชุมชนที่ต่างคนต่างอยู่ไม่เกื้อกูลต่อกัน บรรยากาศในชุมชนดังกล่าวจะไม่ใช่พื้นที่ปลอดภัยหรือเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิเด็ก ประการที่สาม ความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยด้านองค์กร กล่าวคือทำให้ความสำคัญของผู้บริหารต่อการขับเคลื่อนการคุ้มครองเด็กมีผลต่อ การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้ Naruemon et al (2009) ได้สรุประบบการคุ้มครองเด็กในชุมชนประกอบด้วย 6 ระดับได้แก่

1. การปกป้องคุ้มครองเด็กในระดับปัจเจกบุคคล (Child protection at the individual level) เป็นการทำงานคุ้มครองเด็กทั้งกับเด็กและผู้ใหญ่ เพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กในฐานะเหยื่อของการละเมิดสิทธิ และสร้างความตระหนักให้กับผู้ใหญ่ในฐานะผู้กระทำความผิด หรือบุคคลที่ทำหน้าที่คุ้มครองเด็ก

2. การปกป้องคุ้มครองเด็กในระดับครอบครัว (Child protection at the family level) เป้าหมายของการทำงานในระดับครอบครัวคือการสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี การสนับสนุนให้เกิดความสุขในครอบครัว เพื่อลดโอกาสให้เกิดกลายเป็นเหยื่อ อันเนื่องมาจากความเครียดของครอบครัว การสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น

3. การปกป้องคุ้มครองเด็กระดับชุมชน (Child protection at the community level) เป็นการสร้างความตระหนักในกลุ่มผู้นำชุมชน และมีจัดบริการทางการศึกษาที่เป็นสาธารณะแก่สมาชิกชุมชน เพื่อที่จะทำให้เกิดระบบที่ต่อเนื่องในการสนับสนุนการปกป้องคุ้มครองเด็ก รวมถึงเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัยสำหรับเด็ก

4. การมีผู้นำที่มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองเด็กในชุมชน (Key leaders on community child protection) ใน 2 ระดับ คือ ระดับแรกหน่วยงานในระดับตำบล ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักที่จะสนับสนุนงบประมาณ ประสานภาคส่วนต่างๆ รวมทั้งสนับสนุนงานวิชาการ และการศึกษาแก่ชุมชนในเรื่องการปกป้องคุ้มครองเด็ก ระดับที่สอง หน่วยงานในระดับหมู่บ้าน เป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมหรือเป็นคนขับเคลื่อนกิจกรรมการปกป้องคุ้มครองเด็ก

5. เครือข่ายชุมชน (The community network) เครือข่ายระดับชุมชน ประกอบด้วย วัด คณะกรรมการหมู่บ้าน โรงเรียน หน่วยงานทางการแพทย์ เพื่อร่วมกันดำเนินงานในประเด็นที่แต่ละภาคส่วนมีความชำนาญ

6. ความร่วมมือในกิจกรรมการคุ้มครองเด็ก (Collaborative child protection activities) ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมระหว่างผู้นำกลุ่มต่างๆ ภายในชุมชนมีความสำคัญเพราะจะนำไปสู่กระบวนการบูรณาการกิจกรรมปกป้องคุ้มครองเด็กกับกิจกรรมอื่นๆที่มีอยู่ในชุมชน

กล่าวโดยสรุป ระบบการคุ้มครองเด็กจำเป็นต้องเกิดขึ้นทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัวและชุมชน โดยมีกระบวนการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นเครือข่ายความร่วมมือทั้งในระดับชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ผู้นำในระดับต่างๆ ล้วนมีบทบาทในการขับเคลื่อนระบบการคุ้มครองเด็กในชุมชนเป็นอย่างยิ่ง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาาระบบคุ้มครองเด็กฯ มีกรอบในการศึกษาการพัฒนาาระบบคุ้มครองเด็กที่ครอบคลุมทั้งระดับปัจเจกบุคคล ระดับครอบครัว ระดับชุมชน การมีผู้นำที่มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองเด็กในชุมชน เครือข่ายชุมชน และความร่วมมือในกิจกรรมการทำงานคุ้มครองเด็ก โดยคำนึงถึงหลักการปกป้องคุ้มครองเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและหลักการสำคัญของการสร้างเครือข่าย ได้แก่ การทำงานเป็นทีม มีความเข้าใจในสถานการณ์ของชุมชน ความรวดเร็วและความยืดหยุ่นของงบประมาณและบริการ และการพัฒนาศักยภาพของผู้เกี่ยวข้องกับระบบเครือข่าย

วิธีวิทยาในการศึกษา

ในการศึกษานี้ใช้วิธีวิทยาทฤษฎีฐานราก (Grounded theory) ซึ่งเป็นแนวทางการศึกษาเชิงปรากฏการณ์นิยม (Phenomenology) วิธีวิทยานี้เน้นการศึกษาปรากฏการณ์สังคม ความคิดพื้นฐานของการสร้างทฤษฎีฐานรากมาจากความเชื่อที่ว่ามนุษย์ได้สร้างความหมายต่างๆ ที่อยู่รอบๆ ตัวขึ้นมาจากความสัมพันธ์กับผู้อื่น ปรากฏการณ์ทางสังคมหรือความจริงทางสังคมจึงถูกตีความ และให้ความหมายโดยคนที่อยู่ในบริบททางสังคม ดังนั้นการคิดไว้ล่วงหน้าว่าสิ่งต่างๆ มีความหมายต่อคนอย่างไรจึงอาจทำให้ได้ข้อสรุปที่ผิดพลาดในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม (นภาพร วัฒนุช และคณะ, 2543:9)

พื้นที่ในการศึกษา พื้นที่ในการศึกษาได้แก่ จังหวัดตาก ประกอบด้วยตำบลแม่ปะ ตำบลมหาวัน ตำบลท่าสายลวด และตำบลช่องแคบ ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ประกอบด้วยตำบลดอนแก้ว ตำบลสุเทพ ตำบลม่อนปิ่น ตำบลแม่ห้า ตำบลโป่งน้ำร้อน และตำบลแม่สุ่น

ผู้ให้ข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูล ผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่จังหวัดตาก และจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย แกนนำเยาวชน (15 คน) ครู (1 คน) เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ประสานในพื้นที่ (5 คน) แกนนำผู้ใหญ่ (3 คน) สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3 คน) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (3 คน) เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล (21 คน) คณะกรรมการชุมชน (2 คน) เจ้าหน้าที่จาก ศูนย์โอเอสซีซี (1 คน)

เจ้าหน้าที่โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล (1 คน) คณะกรรมการคุ้มครองเด็กอำเภอ (2 คน) องค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ (2 คน) ทั้งหมดรวม 59 คน วิธีการเข้าถึงข้อมูล ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม การเก็บข้อมูลดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ประสานในพื้นที่ที่จะประสานนัดหมายกับผู้ให้ข้อมูลในเบื้องต้น หากเป็นหน่วยงานราชการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนจะดำเนินการสัมภาษณ์ในเวลาราชการ แต่สำหรับเด็กหรือแกนนำเยาวชน แกนนำผู้ใหญ่จะสัมภาษณ์ช่วงเวลา 19.00 น. เป็นต้นไป ซึ่งเป็นช่วงเวลาเสร็จสิ้นภารกิจในชีวิตประจำวันทั้งจากการเรียน การทำงาน

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ตัวบทจากการสัมภาษณ์แล้วผู้วิจัยจะดำเนินการถอดเทปคำสัมภาษณ์แบบคำต่อคำ และนำคำสัมภาษณ์ดังกล่าวมาจัดหมวดหมู่ตามคุณสมบัติ (Properties) จากนั้นนำมาสรุปเป็นมโนทัศน์ (Concept) โดยมโนทัศน์แต่ละเรื่องจะเป็นการหลอมรวมปรากฏการณ์ที่หลากหลาย และนำเสนอเป็นข้อสรุปของผลการศึกษา

ข้อจำกัดในการศึกษา

1. การดำเนินการเก็บข้อมูล คือปี 2558 ซึ่งเป็นช่วงที่ห่างจากการสิ้นสุดโครงการ 1 ปี ทำให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมบางคนในโครงการนี้มีการย้ายถิ่นโดยเฉพาะผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นแกนนำเยาวชน แต่อย่างไรก็ตามได้มีการติดต่อเพื่อขอสัมภาษณ์และได้สัมภาษณ์แกนนำเยาวชนจำนวนหนึ่งจนสามารถตอบคำถามการวิจัยได้
2. ระยะเวลาสิ้นสุดโครงการและการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาห่างกันประมาณ 1 ปี ทำให้ผู้สัมภาษณ์ไม่สามารถจํารายละเอียดปลีกย่อยได้มากนัก เช่น ความรู้ในการอบรม ดังนั้นจึงเป็นการถามเพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้คิดใคร่ครวญนึกย้อนว่าภายหลังการอบรมหรือหลังจากการร่วมกิจกรรมแล้ว ตนเองมีทัศนคติต่อเรื่องการคุ้มครองเด็กเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร นำไปใช้อย่างไรบ้างในชุมชน เป็นต้น

ผลการศึกษา

บริบททั่วไปของชุมชน ที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็ก

- โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น : การปกครองในชุมชนแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มที่สอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับกลุ่มแรกคณะกรรมการหมู่บ้านจะมาจากผู้อาวุโสที่คนในชุมชนให้การนับถืออยู่ร่วมกันมานาน ดังนั้นเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิเด็กขึ้น คนในชุมชนจะแจ้งที่ผู้ใหญ่บ้าน กระบวนการไกล่เกลี่ยจะเริ่มขึ้นและจบลงที่หมู่บ้าน โดยส่วนมากการชดเชยจะเป็นรูปเงิน ระบบความสัมพันธ์นี้ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลแทบจะไม่ได้รับรายงานกรณีการละเมิดสิทธิเด็กในชุมชน สำหรับกลุ่มที่สอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล จากการศึกษาพบว่าเกือบทุก อบต. ไม่ทราบถึงบทบาทในฐานะพนักงานคุ้มครองเด็กตาม พรบ.คุ้มครองเด็ก (มาตรา 24 ของ พรบ.คุ้มครองเด็ก 2546 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีบทบาทในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่คุ้มครองเด็ก) นอกจากนี้ทัศนคติของชุมชนเห็นว่าบทบาทหลักของ อบต. คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้นเรื่องเกี่ยวกับเด็กและครอบครัวไม่จำเป็นต้องไปแจ้งที่ อบต. จากระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวหลาย อบต. จะทราบว่ามีการละเมิดถูกล่วงละเมิดอย่างไม่เป็นทางการ เช่นการร่วมงานสำคัญของคนในชุมชน หรือทราบข่าวในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกของหมู่บ้าน เป็นต้น

- ความแตกต่างของสายการบังคับบัญชาขององค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ส่วนคณะกรรมการหมู่บ้าน/กำนัน สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ความแตกต่างของสายการบังคับบัญชาจึงทำให้หนังสือเชิญประชุมที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ใหญ่บ้าน หรือจากวิชาชีพอื่นๆ ในการประชุมทบทวนหลายครั้งโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดตากจะไม่ได้รับ ความร่วมมือ เหตุหนึ่งเพราะหนังสือออกโดยองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง นอกจากนี้การเข้าร่วมกิจกรรมคุ้มครองเด็กของหน่วยงานต่างๆ จึงเป็นไปเพราะ

เห็นความสำคัญในการดำเนินงานสหวิชาชีพในการคุ้มครองเด็ก แต่จะไม่ได้ให้ความสำคัญในฐานะงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาโดยตรง

- ทศนคติของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในฐานะงานฝาก : เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งเห็นว่าการทำงานคุ้มครองเด็กถือเป็นงานใหม่ และงานฝาก ทศนคติของเจ้าหน้าที่เห็นวาระระบบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาเป็นการทำงานด้านการ “พัฒนา” ซึ่งไม่มีงานการคุ้มครองเด็กมาก่อน และมีทศนคติที่ว่างานพัฒนาที่ดำเนินการไม่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและการช่วยเหลือ ดังนั้นในทศนคติของเจ้าหน้าที่งานคุ้มครองเด็กจึงเป็นงานใหม่ และเมื่อไม่มีส่วนได้รับผิดชอบหลัก งานคุ้มครองเด็กจึงถูกมองในฐานะ “งานฝาก” นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงไม่เห็นความสำคัญ และขาดกรอบการทำงานที่ชัดเจนจึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานคุ้มครองเด็กเป็นเจ้าหน้าที่จ้ำงเหมา ขาดความมั่นคงในการทำงาน ส่งผลให้มีอัตราการเข้าออกของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างบ่อย ทำให้การทำงานคุ้มครองเด็กขาดความต่อเนื่อง

- การอพยพโยกย้ายครอบครัวและเด็กสู่เมืองใหญ่เพื่อหารายได้ที่ดีกว่า ในบริบทการทำงานของแรงงานต่างชาติ พบว่าการเป็นแรงงานรับจ้างในสวนส้มเป็นเพียงจุดเริ่มของการอพยพของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อแรงงานเหล่านี้มีเครือข่ายแรงงานแล้ว ครอบครัวจะอพยพเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำที่มีรายได้มากกว่า หรือกรณีครอบครัวที่รับจ้างเก็บผลผลิตทางการเกษตร หากหมดช่วงฤดูเก็บเกี่ยวในพื้นที่จะมีการอพยพครอบครัวและเด็กเข้าสู่เมืองใหญ่ การอพยพดังกล่าวมีผลกระทบถึงความต่อเนื่องของการพัฒนาศักยภาพเยาวชน และผู้ใหญ่ในกิจกรรมต่างๆ ซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อกิจกรรมในโครงการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กฯ นี้ด้วย

- กฎเกณฑ์บางประการที่ตั้งขึ้นโดยชุมชนมีเป้าหมายเพื่อการจัดระเบียบชุมชน แต่อีกด้านหนึ่งเป็นขัดขวางการคุ้มครองเด็ก กล่าวคือ ชุมชนได้มีการตั้งกฎของชุมชนที่ว่าด้วยการจ่ายเงินชดเชยจากการกระทำความผิด หรือละเมิดร่างกาย อีกทั้งมีกฎที่ว่าหากบุคคลในชุมชนกระทำความผิดศีลธรรม หรือยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ชุมชนจะไม่ให้ความสนใจ ไม่ดูแล ซึ่งกฎของชุมชนดังกล่าวมีความแตกต่างไปตามบริบทของชุมชน และตั้งขึ้นเพื่อจัดระเบียบชุมชนให้คนในชุมชนดำรงอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าว

อาจส่งผลต่อการละเมิดสิทธิเด็กได้ เช่นการใกล้ชิดกิจกรรมที่มีการละเมิดต่อร่างกายของเด็ก หรือแม่ของเด็กติดยาเสพติดชุมชนจะไม่ให้ความสนใจ แต่เมื่อได้มีการอบรมในโครงการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กฯ แล้วทีมวิชาชีพในพื้นที่ตระหนักว่าต้องมีการเฝ้าระวัง และเยี่ยมบ้านเด็กอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประเมินสถานการณ์เด็ก เป็นต้น

การวิเคราะห์ผลการศึกษา

กระบวนการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กชายแดนไทย-พม่า มี 3 กระบวนการ แต่ละกระบวนการมีรายละเอียดดังนี้

กระบวนการที่ 1 องค์กรชุมชนและเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดูแลและคุ้มครองเด็กสามารถรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ และเขียนรายงานกรณีเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิในรูปแบบต่างๆ ซึ่งหมายรวมถึงเด็กไทยและเด็กต่างชาติ มีกระบวนการดังนี้

1.1 การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับองค์กรชุมชนและเจ้าหน้าที่ถึงเป้าหมายของกิจกรรมแต่ละกิจกรรม มีการอธิบายโดยทีมสหวิชาชีพทั้งในองค์กรและวิชาชีพอื่นนอกองค์กร นอกจากนี้นักวิทยากรมีการยกตัวอย่างประกอบบรรยายอย่างเชื่อมโยงความรู้เรื่อง การคุ้มครองเด็กกับวิถีชีวิตของผู้เข้าอบรมทำให้องค์กรชุมชน เจ้าหน้าที่ คณะกรรมการหมู่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ที่เข้าร่วมอบรมเกิดการคิดเชื่อมโยงสถานการณ์ที่ปรากฏในชุมชนกับการคุ้มครองเด็ก ดังเช่น

- กิจกรรมการเก็บข้อมูลเพื่อทราบสถานการณ์เด็กในชุมชน : ก่อนการเก็บข้อมูลของแต่ละพื้นที่ได้มีการร่วมมืออภิปรายของทีมสหวิชาชีพถึงความจำเป็น เป้าประสงค์ของการเก็บข้อมูลในแต่ละหัวข้อที่อยู่ในแบบฟอร์ม กระบวนการดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเข้าใจเป้าประสงค์ของการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเด็กในแต่ละมิติยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทราบถึงประโยชน์ที่จะนำข้อมูลมาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ของเด็กในชุมชนต่อไป

- การยกตัวอย่างของวิทยากรประกอบการบรรยาย ซึ่งเป็นตัวอย่างที่เชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของผู้เข้าอบรม ทำให้ปรากฏการณ์ที่ดำรงอยู่ในชุมชนซึ่งเป็นภาพที่คุ้นเคย แต่เมื่อผู้เข้าอบรมได้มีความรู้ด้านสิทธิเด็กมากขึ้นทำให้ ผู้เข้าอบรมตระหนักว่าภาพที่คุ้นเคยกลับเป็นสิ่งที่อาจก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเด็กได้ “บ้านที่อยู่ใกล้ๆ แต่ก่อนก็ไม่คิดอะไร พอ

มาตอนนีที่วิทยากรยกตัวอย่าง มาคิด อันตรายนะ เด็กไม่มีคนดูแล เกิดเรื่องกับเด็กเรื่องก็เจ็บแล้วเด็กจะเป็นอย่างไร” (สัมภาษณ์ปลา (นามสมมติ): พฤษภาคม, 2558)

- การอภิปรายแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน กระบวนการดังกล่าวนอกจากจะทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กแล้ว ยังเป็นการสร้างเครือข่ายการทำงานระหว่างองค์กร อีกทั้งยังทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งหลายองค์กรเป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยคนพ่ามีความมั่นใจในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น อีกทั้งเมื่อรู้จักกับหน่วยงานต่างๆ มากขึ้นทำให้การทำงานคุ้มครองเด็กรวดเร็วขึ้น สามารถขยายพื้นที่การทำงานได้กว้างขึ้น และมีแหล่งทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือเด็กที่หลากหลายขึ้น

1.2 การมีเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา กล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นผู้ประสานของแต่ละพื้นที่ที่มีความสำคัญมาก การที่เจ้าหน้าที่ฯ เป็นคนในพื้นที่ มีความคุ้นเคยกับหน่วยงานต่างๆ และทราบหลักการทำงานคุ้มครองเด็กของโครงการนี้เป็นอย่างดี ทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทราบถึงจุดอ่อน จุดแข็งของแต่ละตำบลว่าเมื่อจะต้องมีการทำงานคุ้มครองเด็กจะต้องมีการสนับสนุนทรัพยากรในเรื่องใดบ้าง เช่นการเป็นพี่เลี้ยงในการเก็บรวบรวมข้อมูล การเยี่ยมบ้าน การส่งต่อกรณีเด็ก รวมทั้งยังทำให้หน้าที่ประสานกับทีมสหวิชาชีพในการทำงานคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

1.3 การอำนวยความสะดวกขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล และทำแฟ้มข้อมูลเด็ก กระบวนการดังกล่าวทำให้เมื่ออาสาสมัครเก็บข้อมูลในระดับชุมชน หรือมีการรายงานความก้าวหน้าของกรณีเด็กแล้วจะนำข้อมูลมาเล่าให้เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลเพื่อจัดเก็บข้อมูลให้เป็นระบบ ผลที่เกิดขึ้นนอกจากจะมีการเก็บประวัติเด็กอย่างเป็นระบบแล้ว ยังทำให้อาสาสมัครเกิดความภาคภูมิใจเมื่อได้เห็นข้อมูลที่ร้อยเรียงและนำเสนออย่างเป็นรูปธรรม

กระบวนการที่ 2 เครือข่ายภาคประชาสังคมและหน่วยงานในพื้นที่สามารถที่จะระบุปัญหา ตัวผู้เสียหายและส่งต่อกรณีเด็กไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีเด็กถูก

ทอดทิ้ง ทำร้ายเด็กแสวงหาประโยชน์ หรือประสบความรุนแรงรูปแบบต่างๆ มีรายละเอียดของกระบวนการดังนี้

2.1 ศักยภาพและบทบาทของผู้ประสานงานในการขับเคลื่อนเครือข่ายและหน่วยงานในพื้นที่ จากที่กล่าวในข้างต้นว่าเมื่อเกิด การละเมิดสิทธิเด็กขึ้นในชุมชน การแจ้งและการไกล่เกลี่ยจะจบลงที่ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีการส่งต่อเพื่อให้เด็กได้รับการจัดบริการเพื่อการคุ้มครองเด็กอย่างเป็นระบบ ดังนั้นผู้ประสานงานจึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบการคุ้มครองเด็ก ในการศึกษาพบว่า การที่ ผู้ประสานงานมีบทบาทเหลื่อมซ้อนในฐานะสมาชิก อบต. คณะกรรมการหมู่บ้าน และเป็นผู้ปฏิบัติงานโครงการในด้านการคุ้มครองเด็ก ผู้ประสานที่มีคุณลักษณะดังกล่าวสามารถเชื่อมความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งผู้นำในแต่ละหน่วยงานให้ความเคารพไว้วางใจ จึงทำให้การขับเคลื่อนระบบคุ้มครองเด็กระดับตำบลภายใต้คุณสมบัติของผู้ประสานข้างต้นมีการจัดตั้งคณะทำงานคุ้มครองเด็ก มีการประชุมโดยได้รับความร่วมมือจากทีมสหวิชาชีพในพื้นที่เป็นอย่างดี สามารถสรุปบทบาทของผู้ประสานได้ดังนี้

- การวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ของบุคคล และหน่วยงานต่างๆ ในตำบล เพื่อให้เห็นจุดเชื่อมโยงในการประสานงานคุ้มครองเด็ก ทำให้เมื่อเกิดกรณีเด็กขึ้นสามารถส่งต่อเด็ก หรือประสานเพื่อเฝ้าระวังได้อย่างทันทั่วถึง และไม่เกิดความคลงแคลงใจในการดำเนินงานของภาคส่วนต่างๆ

- การประสานกับคณะกรรมการหมู่บ้าน หรือผู้นำในชุมชน ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือจากหน่วยงานพัฒนาเอกชน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นทำให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน วัด ครู กลุ่มอาสาสมัครในชุมชนให้ความสำคัญกับการทำงานคุ้มครองเด็ก บางตำบลเมื่อทราบว่าจะมีการประชุมทีมสหวิชาชีพมีหลายภาคส่วนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก

- การสร้างความเชื่อถือ และความไว้วางใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ประสานจากองค์กรพัฒนาเอกชน หรือจากเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เจ้าของสวนส้ม (ธุรกิจเอกชน) เกิดความไว้วางใจให้จัดกิจกรรมในสวนส้ม หรือผู้ปกครองเกิดความไว้วางใจ

ในการส่งบุตรหลานเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ อันนำไปสู่การพัฒนาแกนนำเยาวชนและแกนนำผู้ใหญ่ในโครงการนี้

- การทำหนังสือถึงนายอำเภอเพื่อขอความร่วมมือและขออนุญาตลงพื้นที่ ภายหลังที่อำเภอได้รับหนังสือแล้ว อำเภอได้ทำหนังสือแจ้งผู้ใหญ่บ้านถึงการประสานงาน และการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ประสานฯ ซึ่งทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านเข้าร่วมกิจกรรมในโครงการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กฯ อย่างเป็นทางการพร้อมกับความรู้สึก รับผิดชอบในบทบาทหน้าที่ กระบวนการนี้จึงทำให้เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชุมชาวบ้าน ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านที่เข้าร่วมกิจกรรมในโครงการพัฒนาระบบ คุ้มครองเด็กสามารถประชาสัมพันธ์กิจกรรมได้อย่างเป็นทางการ และถือว่าเป็นวาระหนึ่ง ที่ที่ประชุมให้ความสนใจและรับฟัง

- บทบาทในฐานะผู้ประสานและผู้อำนวยความสะดวกให้กับเครือข่ายภาค ประชาสังคม : ในการประชุม หรือการดำเนินงานในกิจกรรมในโครงการพัฒนาระบบ คุ้มครองเด็กฯ ผู้ประสานงานฯ จะเน้นย้ำบทบาทของตนเองในฐานะผู้ประสานงานให้เกิด ระบบการคุ้มครองเด็กที่เข้มแข็ง ผนวกกับการตั้งคำถามกับภาคประชาสังคมให้ตระหนัก ถึงประโยชน์ของการเข้าร่วมกิจกรรมว่ากลุ่มที่ได้ประโยชน์ คือลูกหลานของชุมชน และความสงบสุขของชุมชน “เราพยายามเน้นว่า เราเป็นผู้ประสาน เรามาประสานให้แต่ละคน ที่ทำหน้าที่นี้มาประสานกันให้เกิดระบบการปกป้องคุ้มครองเด็กที่เข้มแข็ง เรามาช่วยกัน ดูแลลูกหลานของเรา การทำงานแบบนี้มูลนิธิไม่ได้ประโยชน์ เราจะถามให้เขาสะท้อน ออกมาเอง” (สัมภาษณ์ รัชย์ (นามสมมติ) : พฤษภาคม. 2558)

2.2 ทักษะคติของผู้นำต่อบทบาทตนเองในการบริหารชุมชน และระบบ ความสัมพันธ์ของผู้บริหาร ผู้นำชุมชน ที่ร่วมมือกันในการทำงานคุ้มครองเด็ก

2.2.1 ทักษะคติของผู้นำต่อบทบาทตนเองในการบริหารชุมชน : ทักษะคติของผู้นำ ที่ต้องการเห็นคนในชุมชนทุกกลุ่มอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข กล่าวคือผู้นำมีความเห็น ว่าตนเองเป็นคนหนึ่งในชุมชน มีครอบครัว มีลูก ต้องการให้ครอบครัวของตนเองอยู่ใน สภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยไม่มีความแตกแยก ทักษะคตินี้จึงทำให้ผู้นำเห็นว่าทุกคนคือ สิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นคนไทย หรือคนต่างชาติก็ตาม ดังนั้นการดูแล

ปกป้องคุ้มครองจึงควรเกิดขึ้นกับทุกคนโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข แต่หากมองตำแหน่งผู้นำในฐานะนักการเมืองแล้วจะทำให้การมองคุณค่าของมนุษย์ในมิติของการเป็นฐานเสียง ซึ่งจะทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ได้อาจนำมาซึ่งความแตกแยกหรือความหวาดระแวงในชุมชน ด้วยวิสัยทัศน์ของผู้นำข้างต้นจึงทำให้ระบบคุ้มครองเด็กสามารถครอบคลุมถึงกลุ่มเด็กชาติพันธุ์

2.2.2 ความสัมพันธ์ที่ีระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้าน : เนื่องจากระบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการของกำนันและนายก อบต. เช่น กำนันเป็นเพื่อนของบิดานายก อบต. หรือสมาชิก อบต. เป็นคณะกรรมการหมู่บ้านและขณะเดียวกันเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานคุ้มครองเด็ก เป็นต้น จึงทำให้การทำงานคุ้มครองเด็กได้รับความร่วมมือดีจากทุกฝ่าย โดยสังเกตได้จากการประชุมรายการณว่าเมื่อไรก็ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองเด็กตำบลทราบถึงการประชุมนี้นี้จะเข้าร่วมประชุมอย่างพร้อมเพียง

2.3 การขับเคลื่อนการทำงานคุ้มครองเด็กผ่านทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน กลุ่มหรือศูนย์ที่ตั้งขึ้นโดยหน่วยงานต่างๆที่มีเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน: เนื่องจากในชุมชนมีทรัพยากรต่างๆ ที่เอื้อต่อการทำงานคุ้มครองเด็ก และ อบต. ได้ทำงานประสานกับสมาชิกกลุ่มต่างๆ แล้ว ดังนั้นการขับเคลื่อนการคุ้มครองเด็กในระดับชุมชน จึงทำผ่านทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชน โดยการบูรณาการทรัพยากรเหล่านี้ร่วมกัน การบูรณาการกิจกรรม ทรัพยากรข้างต้นยังเป็นการแก้ปัญหาเรื่องความไม่ต่อเนื่องของแผนงาน งบประมาณทำให้เมื่อมีการตั้งศูนย์ หรือคณะทำงาน แต่ขาดความต่อเนื่องของแผนงานและงบประมาณทำให้บางศูนย์ไม่มีกิจกรรม อย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันคณะทำงานซึ่งเป็นอาสาสมัครในชุมชนได้รับการอบรมความรู้ในหลายมิตินั้นต่างมีความพร้อมใน การทำงาน อบต.หลายแห่งจึงได้บูรณาการงานของแต่ละศูนย์เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนประเด็นสิทธิของชุมชนมีความต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงการขับเคลื่อนประเด็นการพัฒนาาระบบคุ้มครองเด็กในชุมชนด้วย

กระบวนการที่ 3 กลไกการคุ้มครองเด็กในระดับจังหวัดและอำเภอสามารถทำงานคุ้มครองเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถผลักดันให้เกิดนโยบาย แนวปฏิบัติ

ที่ชัดเจน รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมให้ทั้งเด็กไทยและเด็กต่างชาติในระดับประเทศ มีรายละเอียดของกระบวนการดังนี้

3.1 ผู้ประสานงานจากองค์กรพัฒนาเอกชน ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอในฐานะผู้สังเกตการณ์ แต่ในระหว่างการประชุมผู้ประสานงานฯ ได้มีโอกาสนำเสนอเป้าหมายขอบเขตการทำงานของหน่วยงานในการปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กต่อที่ประชุมคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอ

3.2 คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอได้พิจารณาและมีมติที่ประชุมเพิ่มมูลนิธิในฐานะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอ โดยกรรมการเห็นว่า มูลนิธิมีทรัพยากร และสามารถช่วยเสริมเรื่องการทำงานกับเด็กต่างไร้สัญชาติ เด็กต่างด้าว โดยเฉพาะเรื่องที่พักการประสานโรงเรียน การจัดบริการอาหารเป็นต้น อีกทั้งมูลนิธิสามารถทำงานในมิติชุมชน เช่นการเยี่ยมบ้าน การประสานงานกับเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับกลุ่มเด็กต่างด้าว ทำให้ที่ประชุมมีข้อมูลเกี่ยวกับเด็กและครอบครัวที่รอบด้านขึ้น โดยเฉพาะมิติของความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน

3.3 ในกระบวนการประชุมร่วมระหว่าง คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับตำบล/คณะทำงานคุ้มครองเด็กระดับตำบลกับคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอหรือจังหวัด ทำให้แต่ละภาคส่วนต่างรู้จักหน่วยงานในแต่ละพื้นที่มากขึ้น ในระดับตำบลเองได้ตระหนักถึงการประสานงานกับระดับอำเภอและจังหวัดมากขึ้น เช่นการประสานบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญกรณีปัญหาของเด็กมีความซับซ้อนมาก เป็นต้น และในระดับอำเภอและจังหวัดมีความรู้จักหน่วยงานต่างๆ มากขึ้นโดยเฉพาะหน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ต่างๆ

สรุปผลการศึกษา

งานวิจัยนี้ศึกษาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนาแบบคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า ความหมายของกระบวนการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า แต่เป็นการนิยามกระบวนการพัฒนาจากจุดยืนมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น ชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน ครูในโรงเรียน

หรือแกนนำเยาวชนว่ามีนัยถึงเรื่องใดบ้าง ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในระดับชุมชนไม่ได้มีลักษณะตายตัว แต่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ระบบความสัมพันธ์ที่แวดล้อมมนุษย์ และมีการปรับระบบความสัมพันธ์ หรือทรัพยากรในชุมชนให้สามารถทำงานคุ้มครองเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพผลที่เกิดขึ้นประการหนึ่งในระดับตำบลคือการเกิดคณะทำงานคุ้มครองเด็กในระดับตำบล ที่ร่วมขับเคลื่อนโดยผู้นำชุมชน ผู้ประสานโครงการทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทีมสหวิชาชีพและอาสาสมัครในชุมชน ฯลฯ สำหรับผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการคุ้มครองเด็กให้ครอบคลุมและเข้าถึงกลุ่มเด็กบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในจังหวัดตากและเชียงใหม่ ประกอบด้วย

1. บทบาทของผู้ประสานงานโครงการในแต่ละพื้นที่ : ไม่ว่าผู้ประสานจะมาจากหน่วยงานใด แต่คุณลักษณะร่วมได้แก่การสร้างควมไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกลุ่มนายทุนที่มีครอบครัวของแรงงานอาศัยในพื้นที่ ซึ่งต้องทำกิจกรรมให้นายทุนเห็นถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานที่ไม่กระทบต่อการทำงานแต่เป็นการเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่นการเข้าไปทำศูนย์รับเลี้ยงเด็กกลางวันในสวนส้มทำให้แรงงานเกิดความเชื่อใจในนายทุนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการมีบทบาทในฐานะผู้ประสานหน่วยงานต่างๆ โดยผู้ประสานกับหน่วยงานต่างๆ ในขั้นต้นควรเป็นผู้บริหารของหน่วยงานในการประสานกับภาคีเพื่อขอความร่วมมือในการทำงานคุ้มครองเด็ก และยังทำหน้าที่ในการสร้างความเข้าใจเรื่องบทบาทการคุ้มครองเด็กให้แต่ละภาคส่วนเห็นถึงความสำคัญของตนเองในการทำงานในทีมสหวิชาชีพ ดังเช่นบทบาทของ อบต. ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย บทบาทของคณะกรรมการชุมชนในฐานะผู้สร้างความเข้าใจและเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิเด็กในชุมชนเป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมถึงการทำหน้าที่พี่เลี้ยงให้กับบุคลากรในชุมชนถึงการทำงานในกระบวนการทำงานคุ้มครองเด็ก เช่นการค้นหาข้อมูล การเยี่ยมบ้าน การส่งต่อ เป็นต้น

2. การทำหนังสือขออนุญาตถึงผู้บังคับบัญชาระดับสูงในพื้นที่ กระบวนการนี้นับว่ามีความสำคัญมาก เพราะหน่วยงานในระดับภูมิภาคมีต้นสังกัดที่หลากหลาย ดังนั้นการทำหนังสือขอความร่วมมือที่มีนายอำเภอลงนามจะได้รับความร่วมมือจากภาคส่วน

ต่างๆ เป็นอย่างดี และจะทำให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมเห็นถึงความสำคัญของงาน และเป็นการร่วมทำงานอย่างเป็นทางการ อันหมายรวมถึง การประสานหรือการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ในชุมชนได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

3. วิทยากรมีความรู้ ประสบการณ์การทำงานคุ้มครองเด็ก และมีความเข้าใจวิถีชีวิตของผู้เข้าอบรม และทำหน้าที่ที่เลี้ยงให้คำปรึกษากับหน่วยงาน การถ่ายทอดความรู้ของวิทยากรในโครงการมีความสำคัญเพราะความสามารถในการเชื่อมโยงความรู้การคุ้มครองเด็กกับสถานการณ์หรือวิถีชีวิตของผู้เข้าอบรมได้อย่างชัดเจนทำให้ผู้เข้าอบรมเกิดความตระหนักในความสำคัญของการคุ้มครองเด็ก และที่สำคัญวิทยากรยังทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กซึ่งทำให้หน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างเนื้อหาความรู้ และการปฏิบัติงานจริง อันส่งงานคุ้มครองเด็กแม้จะเป็นงานใหม่สำหรับหลายพื้นที่ แต่ผู้ปฏิบัติงานกลับรู้สึกมั่นใจ สามารถปรึกษาวิทยากรได้อย่างต่อเนื่องทั้งกระบวนการ

4. ผู้นำชุมชน/นายก อบต. มีวิสัยทัศน์ในการปกครองให้คนทุกกลุ่มในชุมชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข กล่าวคือการที่ผู้นำชุมชนมีวิสัยทัศน์เห็นว่าคนในชุมชนคือครอบครัวที่หากสมาชิกในครอบครัวมีความสุข คนในชุมชนย่อมอยู่กันอย่างปกติสุข วิสัยทัศน์ดังกล่าวเป็นการก้าวข้ามการแบ่งแยกชาติพันธุ์ หรือก้าวข้ามมองมนุษย์ในฐานะฐานเสียง จากมุมมองดังกล่าวส่งผลให้การทำงานคุ้มครองเด็กไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างคนไทยและคนชาติพันธุ์อื่น นอกจากนี้ผู้นำยังมีบทบาทในการขับเคลื่อนทีมสหวิชาชีพในการทำงานคุ้มครองเด็กเป็นอย่างดี ทั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การอนุมัติงบประมาณ และการเข้าร่วมประชุมในฐานะประธานเป็นต้น

5. การประสานงานร่วมกับคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอ และจังหวัด การนำเสนอของระดับตำบลต่อคณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอและจังหวัด ทำให้หลายเกิดเครือข่ายในการประสานงาน และเข้าถึงแหล่งทรัพยากรที่หลากหลาย และการรายงานสถานการณ์ในระดับตำบลซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปได้ถูกนำมาขับเคลื่อนในระดับนโยบายเช่น นโยบายเรื่องเด็กต่างด้าวที่พลัดพรากจากครอบครัว เป็นต้น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. เนื่องจากเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานคุ้มครองเด็กใน อบต. มีการลาออกบ่อย ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง คณะกรรมการคุ้มครองเด็กจังหวัดควรเสนอโยกย้ายให้ มีตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กในระดับตำบลในกฎหมาย หรือในโครงสร้างของ หน่วยงานระดับตำบลอย่างชัดเจน
2. ควรมีการประชุมระหว่าง 3 ส่วน ได้แก่ คณะทำงานคุ้มครองเด็กตำบล คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับอำเภอและจังหวัดอย่างต่อเนื่อง เพื่อแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ทำงาน ทรัพยากรในหน่วยงาน สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก และเพื่อร่วมเสนอแนวทางขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กในครอบครัวใน หลายมิติยิ่งขึ้น
3. การพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กควรให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบชุมชนผ่าน กิจกรรมที่หลากหลาย เช่นการทำทะเบียนคนในชุมชนให้ชัดเจนรวมทั้งประชากรแฝง การ จัดกิจกรรมเพื่อความสัมพันธ์ในชุมชน การเพิ่มศักยภาพของแกนนำกลุ่มต่างๆ ให้มากขึ้น เพราะจะทำให้ผู้นำชุมชน ตำบลได้ทราบข้อมูลเชิงลึกและความเคลื่อนไหวของคนในชุมชน ได้ทันต่อสถานการณ์
4. ควรเพิ่มการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายการคุ้มครองเด็ก ข้อบังคับ บทลงโทษ แนวทางปฏิบัติตามกฎหมาย สำหรับกลุ่มผู้นำชุมชนให้มากขึ้น เพื่อผู้นำชุมชนจะได้นำไป ประชาสัมพันธ์กับคนในชุมชนได้อย่างรอบด้าน
5. ควรดำเนินการวิจัยเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบการเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ว่ามีส่วนที่ไม่สอดคล้องกับ พรบ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 หรือไม่อย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนและถูกต้องใน ระเบียบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถเบิกจ่ายสำหรับการทำงาน คุ้มครองเด็ก

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติ อินทรกุล. (2556). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. (Individual Study). เรื่อง การจัดสวัสดิการชุมชนแก่เด็กที่ติดตามครอบครัวเข้ามาทำงานในประเทศไทย. สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2549). พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- ดวงพร เพชรคง. (2558). ปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นภาพรณ หะวานนท์ และคณะ. (2543). รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาเงื่อนไขความสำเร็จในการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน.ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี.
- มูลนิธิเพื่อยุติการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก. (2558). คู่มือสำหรับเด็กเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองเด็ก.เชียงใหม่. เอกสารอัดสำเนา.
- วิศิษฐ์ ผลตก. (2554). การพัฒนาทีมสหวิชาชีพเพื่อคุ้มครองเด็กที่ถูกทารุณกรรมจังหวัดอุบลราชธานี. หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- สำนักงานเขตประเวศ. (2558). ทะเบียนประเวศ.สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2558 สืบค้นจาก <http://tabianprawet.blogspot.com/2012/04/blog-post.html>
- องค์การยูนิเซฟ. (2554). การวิเคราะห์สถานการณ์เด็กและสตรี พ.ศ.2554. สืบค้นเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2558. สืบค้นจาก <http://www.unicef.org/Thailand/tha/1046>
- องค์กรแอ็คแพท อินเตอร์เนชั่นแนล. (2556). รายงานการศึกษา ข้อเสนอการพัฒนาระบบคุ้มครองเด็กในพื้นที่เมืองพัทยาจังหวัดชลบุรี. เสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ.

ภาษาต่างประเทศ

- Green, M.Y. (2002). Minorities as majority: Disproportionality in child welfare and juvenile.Children’s Voice, November/December. Retrived 20 April 2015 from <http://www.cwla.org/articles/cv0211minorities.htm>
- Naruemon et al. (2009). Participative Model of Child Protection in Northern Thailand. Thai J Nurs Res, 13, 216-225.
- Roque and Erin. (2010). Building community within the community: Government-community partnerships in the District of Columbia’s child welfare system. Social Work Now. April, 8-13.