

ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก

พ.ศ.2546

Problems Concerning Child Protection Officers

According to Child Protection Act B.E. 2546

นพพรรัช ศิริ*

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 นั้น ได้บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดระบบ กลไก และวิธีการคุ้มครอง สงเคราะห์ ส่งเสริมความประพฤติเด็กให้เหมาะสมกับสภาพสังคม โดยมี กลไกการปฏิบัติงานหลักที่สำคัญคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ปัจจุบันกลไกดังกล่าวยังไม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุ ส่วนหนึ่งเนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่คล้ายกับงาน แบบอาสาสมัครซึ่งโดยส่วนใหญ่พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ที่มีงานประจำอยู่แล้ว อันอาจเป็น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้อำนาจ ภาระงานล้น และจำนวนพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ แม้ในประเทศ สหราชอาณาจักรจะไม่ได้ประสบปัญหา เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจน แต่ก็ประสบปัญหานัก สังคมสงเคราะห์ยุติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลให้มีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอกับจำนวนกรณี เช่นเดียวกับกับไทย ซึ่งการศึกษาสาเหตุปัญหาดังกล่าวในรัฐ ควีนสแลนด์พบว่าปัจจัยส่วน หนึ่งมาจากอายุและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่มีน้อย

จากการศึกษารูปแบบและวิธีการในต่างประเทศประกอบกับความคิดเห็นของ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาเสนอว่า ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ ต่างๆ ได้แก่ การได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความประสงค์และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ อย่างแท้จริง การแต่งตั้งให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่น และระบบการประเมินการ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, Email: believes_in_u@hotmail.com

ปฏิบัติงานที่เอื้ออำนวยมากยิ่งขึ้น รวมถึงการพัฒนาการรับรู้ของบุคคลอื่นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และการเพิ่มเติมข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้กลไกการคุ้มครองเด็กตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : พนักงานเจ้าหน้าที่, คุ้มครองเด็ก, ปัญหาและอุปสรรค, หลักเกณฑ์ในการได้มา

Abstract

The Child Protection Act of 2003 was regulated to determine the mechanism of protection, welfare of the child and promotion of child behavior to conform to society. The main mechanism lies with the officers. Presently, the act is unable to function effectively due to the regulation of the officer recruitment process where similar to a volunteer work system that most of the acquired officer possibly have their own routine; making this a major contributing factor to problems arising due to enforcement and heavy work volumes compounded by the absence of a sufficient amount of competent employees. Similar to problems in foreign countries especially in United Kingdom when social workers particularly in child protection cease to work or turnover. While studying in Queensland found that the lower of the age and experience factors could be the significant cause of such problems.

From studying the patterns and methods used in foreign countries, together with comments made by officials expressing how to resolve such problems, the study has proposed that an amendment be put forth to improve the principles which include the acquisition of officials who have the necessary skills to perform the job additionally to assign local officials and to

improve propitious evaluating system for better performance, as well as to develop awareness for others regarding the role and duty of the officers and adding a clarify regulation of rewarding emolument from discharge one's duty. All being necessary to ensure that child protection procedures in the spirit of the law, can run with better efficiency.

Keywords : Child Protection Officer, Problems, Recruitment

1. บทนำ

ด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากที่โลกเข้าสู่ยุคหลังอุตสาหกรรม ส่งผลให้โครงสร้างครัวเรือนเปลี่ยนแปลงกลายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น การย้ายถิ่นฐานเพื่อประกอบอาชีพของบิดามารดา ทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะถูกละเลยดูเบาปล่อยปละละเลย สวัสดิภาพและคุณภาพความเป็นอยู่ลดลง ในขณะที่สถิติการละเมิดเด็กและการกระทำความผิดของเด็กสูงขึ้นสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดต่อการเจริญเติบโตที่ดีของเด็กอย่างมาก และเกิดขึ้นในประเทศต่างๆโดยทั่วไป จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับเด็กดังกล่าว แนวคิดสิทธิมนุษยชนจึงถูกนำมาปรับใช้เป็นหลักการสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การพิทักษ์คุ้มครองเด็กให้พ้นจากความรุนแรงและสถานการณ์ปัญหา โดยถือว่าเด็กเป็นบุคคลที่จะต้องได้รับการดำรงรักษาไว้ซึ่งคุณค่า สติปัญญา และจิตสำนึก

ความตระหนักถึงความจำเป็นในการคุ้มครองเด็กมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากการได้กำหนดและยอมรับผูกพันของหลายประเทศในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นข้อผูกพันทางจริยธรรมและการเมืองฉบับแรกที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของเด็ก และเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีเนื้อหาคุ้มครองสิทธิเด็กตามมาภายหลัง รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากในปัจจุบัน นั่นคือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child: CRC) ซึ่งกำหนดหลักการประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก (the Best Interest of the Child) เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญสำหรับการขับเคลื่อนการคุ้มครองสิทธิเด็กในทุกๆส่วน

ด้วยที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเมื่อ พ.ศ.2535 จึงทำให้ประเทศไทยจะต้องผูกพันและอนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาดังกล่าว โดยประการหนึ่งที่สำคัญคือประเทศไทยจะต้องปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญาโดยใช้หลักการประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กเป็นหลักปฏิบัติพื้นฐาน ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 132 และฉบับที่ 294 และประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ขึ้นบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน เพื่อเป็นการกำหนดระบบ กลไก และวิธีการคุ้มครอง ส่งเสริมความประพฤติดีที่เหมาะสมกับสภาพสังคม โดยกลไกประการหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนระบบการคุ้มครองเด็กตามพระราชบัญญัติ ก็คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ด้วยเหตุเพราะมีบทบาทสำคัญที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ได้แก่

1. พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจครอบคลุมในการดำเนินงานทั้งการสงเคราะห์ และคุ้มครองเด็กซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะกระทบสิทธิทั้งตัวเด็กและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้มีอำนาจปกครอง

2. พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่สำคัญ เช่น ประเมินสถานการณ์ รับแจ้งเหตุ ตรวจสอบ พิจารณาวิธีการเพื่อความปลอดภัยของเด็ก เป็นต้น ดังนั้นเด็กจะได้รับการช่วยเหลือให้พ้นจากเหตุรุนแรงด้วยวิธีการอย่างไรและภายในระยะเวลาเท่าใดจึงขึ้นอยู่กับ การดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำคัญ

3. แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้มีกลไก คณะกรรมการคุ้มครองเด็กทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัดอีกกลไกหนึ่งขึ้นเพื่อขับเคลื่อน ให้การคุ้มครองเด็กครอบคลุมความรู้และทุกๆ ส่วนของสังคมที่เกี่ยวข้องกับเด็ก มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย เสนอความคิดเห็น และความร่วมมือ ประสานงานในหน่วยงานระดับต่างๆ แต่ในระดับปฏิบัติการเพื่อดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ ก็จะเป็นบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ขับเคลื่อนไป

จากความสำคัญของบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ข้างต้น จึงทำให้ความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเกิดจากแนวคิดในการได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่และการทำงานร่วมกัน
2. เพื่อศึกษาแนวคิดและรูปแบบของผู้ปฏิบัติงานด้านคุ้มครองเด็กในต่างประเทศ
3. เพื่อทราบถึงความคิดเห็นและข้อเสนอของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเกิดจากแนวคิดในการได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ซึ่งใช้แนวคิดในการได้มาซึ่งผู้ปฏิบัติงานเป็นกรอบในการศึกษาเพื่อสาเหตุและแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยจะศึกษาการปฏิบัติงานและความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดทั้งภาคราชการและภาคเอกชน ประกอบแนวคิดและรูปแบบของผู้ปฏิบัติงานด้านคุ้มครองเด็กในประเทศสหราชอาณาจักรเป็นหลัก และทำการศึกษาแนวคิดและรูปแบบในประเทศอื่นๆเป็นส่วนเพิ่มเติม

4. วิธีดำเนินการศึกษา

ใช้การศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ กฎหมายและข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบของการได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานด้านคุ้มครองเด็กในประเทศไทยและในกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร และใช้การศึกษาแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สังกัดส่วนราชการ

จำนวน 4 ท่าน ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งได้แก่ นักพัฒนาสังคมชำนาญการ นักสังคมสงเคราะห์ชำนาญการ สำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัด นักสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนบ้านพักเด็กและครอบครัว และสังกัดภาคเอกชน จำนวน 2 ท่าน จากองค์การยูนิเซฟ นานาชาติและมูลนิธิเพื่อความเข้าใจเด็ก เพื่อหาศึกษาแนวทางความน่าจะเป็นสำหรับการแก้ไขและปรับใช้ในทางปฏิบัติแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

5. นิยามศัพท์

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ถูกแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสงเคราะห์เด็กและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ.2547 และมีอำนาจหน้าที่ตามหมวด 3 และ 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546

ผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก หมายความว่า ผู้ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 มาตรา 24 บัญญัติให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่ผู้ที่มีตำแหน่งปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ผลการศึกษา

6.1 ปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546

ด้วยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ที่ได้รับการกำหนดให้มีอำนาจปฏิบัติงานในการสงเคราะห์และคุ้มครองเด็กตามอำนาจหน้าที่ในหมวด 3 และ 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ด้วยกันสองประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ ผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา 24 หรืออาจเรียกว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ผู้ที่มีตำแหน่งปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทที่สอง คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรืออาจเรียกว่า

เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการแต่งตั้ง โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ประเภทนี้จะได้รับการแต่งตั้งโดยระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่สงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ.2547 ซึ่งจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐและบุคลากรจากภาคเอกชนที่ผ่านหลักสูตรซึ่งปฏิบัติงานกระจายอยู่ในแต่ละจังหวัดแต่ละท้องถิ่น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนนี้จะมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานสงเคราะห์และคุ้มครองเด็กมากกว่าประเภทแรก

ด้วยเหตุนี้ประสิทธิภาพในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 จึงสามารถสะท้อนจากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี ซึ่งจากการค้นคว้าและสำรวจความคิดเห็นเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ พบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติหลายประการซึ่งได้แก่

6.1.1 พนักงานเจ้าหน้าที่ประสบปัญหาเรื่องภาระงานล้น อันเนื่องมาจากจำนวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถปฏิบัติงานได้ มีไม่เพียงพอกับจำนวนกรณีที่เกิดขึ้นกับเด็ก

ในประเด็นนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสงเคราะห์เด็กและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พ.ศ.2547 ได้ระบุให้พนักงานเจ้าหน้าที่มาจากสองลักษณะด้วยกัน คือ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ เป็นบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ลักษณะที่มาที่เป็ตกกว้างเช่นนี้ก็เพื่อส่งเสริมให้มีจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นและกระจายอยู่ในวิชาชีพต่างๆอย่างครอบคลุม

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการอบรมบุคลากรในสาขาวิชาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็ก แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัตินั้น มีเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กโดยตรงเท่านั้น เช่น สำนักงานพัฒนาสังคมจังหวัด บ้านพักเด็กและครอบครัว องค์กรเอกชนบางแห่งที่มีภารกิจโดยตรง เป็นต้น ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานอื่นๆซึ่งมีภาระงานเดิมประจำไม่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กโดยตรง ได้แก่ การให้การศึกษา การ

ดูแลพยาบาล เป็นต้น นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เต็มที่ อันเนื่องมาจากการมีภาระงานเดิมที่ต้องรับผิดชอบในปริมาณมาก ความเชี่ยวชาญหรือลักษณะภาระงานประจำมีความแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาก ความไม่มั่นใจในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ สาเหตุดังกล่าวจึงมีลักษณะไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่แก่บุคลากรในส่วนดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้จำเป็นต้องส่งต่อกรณีที่ได้รับให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กโดยตรงทดแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมีภาระงานทั้ง ภาระงานภายในหน่วยงาน ภาระงานในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานโดยตรง และภาระงานการดำเนินงานคุ้มครองเด็กที่ได้รับส่งต่อมาจากหน่วยงานอื่น

นอกจากนี้ แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กจะกำหนดให้มีผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา 24 มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กดังกล่าวนั้นมีลักษณะเป็นหัวหน้าส่วนราชการ อันได้แก่ ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการเขต นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าผู้คุ้มครองสวัสดิภาพนั้นมีอำนาจหน้าที่ในเชิงนโยบายอย่างกว้าง ครอบคลุมการบริหารงานทั้งหมดภายในพื้นที่ในระดับของตน แต่ทว่าไม่มีหน้าที่เฉพาะเจาะจงด้านงานคุ้มครองเด็กโดยตรง ทำให้พอคาดเดาได้ว่าการให้อำนาจแก่หัวหน้าส่วนราชการทางปกครองดังกล่าวของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กนั้นเป็นการให้อำนาจเพื่อให้สามารถดำเนินงานคุ้มครองเด็กภายในพื้นที่ของตนได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นควบคู่ไปกับการบริหารงานปกครองอื่นๆ และเพื่อรองรับเหตุการณ์เร่งด่วนที่อาจเกิดขึ้นภายในเขตการบริหารของตนได้ อย่างไรก็ตามโดยสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นแล้วปรากฏเพียงผู้คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางท่านเท่านั้น ที่ทราบถึงหรือมีศักยภาพปฏิบัติงานด้วยอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กได้กำหนดไว้ทั้งหมด ส่งผลให้ในกรณีหรือพื้นที่ที่ผู้คุ้มครองสวัสดิภาพไม่สามารถดำเนินงานคุ้มครองเด็กตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงข้างต้นจะต้องเข้าไปดำเนินงานควบคู่หรือดำเนินงานแทน จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระงานล้นได้

ปัญหาภาระงานล้นของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นส่งผลให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีความไม่ต่อเนื่อง เพราะจำเป็นต้องจัดสรรเวลาให้กับภาระงานอื่นๆ ที่ต้องรับผิดชอบด้วย โดยในกรณีหากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะขอความร่วมมือส่งต่อกรณีให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ท่านอื่น ปฏิบัติงานแทนเป็นครั้งคราวหรือทั้งกรณีขึ้นอยู่กับการพูดคุยตกลงกัน ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะมีความขาดตอนของข้อมูลและวิธีการด้วยลักษณะการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละท่านที่เป็นลักษณะเฉพาะตัว นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมอบหมายให้บุคลากรภายในหน่วยงานของตนปฏิบัติงานแทนในการสืบเสาะหาข้อมูลบางประเด็น ซึ่งบุคลากรดังกล่าวอาจเป็นผู้ยังไม่ได้เข้ารับการอบรมเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องดำเนินงานขั้นตอนดังกล่าวซ้ำอีกครั้ง ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กได้

6.1.2 พนักงานเจ้าหน้าที่พบกับปัญหาและอุปสรรคความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการได้แก่

(1) ความไม่คล่องตัวเนื่องจากการไม่ทราบหรือความไม่เชื่อมั่นในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็ก

ความไม่ทราบในบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร อาจเกิดขึ้นกับผู้ที่มีอำนาจปกครองเด็กในขั้นตอนประการหนึ่งที่สำคัญของการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก คือ การแยกเด็กที่ได้รับความรุนแรงออกจากครอบครัวหรือพื้นที่ที่เด็กอาศัยอยู่ การดำเนินการขั้นตอนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกระหนาบสิทธิต่อผู้ที่มีอำนาจปกครองอย่างมาก ดังนั้นเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการแยกเด็ก ย่อมมีความเป็นไปได้ที่ผู้ที่มีอำนาจปกครองเด็กไม่ยอมรับให้ดำเนินงานดังกล่าวได้ ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์เกิดความไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น

ในส่วนความไม่เชื่อมั่นในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กนั้น ความไม่เชื่อมั่นดังกล่าว หมายถึง บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กนั้นทราบว่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอย่างไร แต่อาจไม่มีความมั่นใจในผลกระทบที่จะตามมาจากการให้ความร่วมมือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเกิดในกรณีขั้นตอนการขอความร่วมมือไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กเพื่อขอแยกเด็ก หรือขอสืบเสาะไต่ถามข้อมูลจากเด็ก ความไม่

เชื่อมั่นดังกล่าวทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมีความเป็นไปได้อย่างมากในการปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ ในการแก้ไขปัญหากรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้วิธีการเจรจา แจ้งให้ทราบ ทำความเข้าใจในเบื้องต้น หรือ อาจใช้วิธีการขอความร่วมมือไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ที่รับผิดชอบในการเจรจาทำความเข้าใจหรือเพื่อปกป้องคุ้มครองการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีสวัสดิภาพหรือ ใช้การลงบันทึกประจำวันเพื่อให้เกิดความมั่นใจ และมีหลักฐานในการดำเนินงานให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเด็กดังกล่าวอย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าบทบาทของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีความสำคัญต่อการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในขั้นตอนการช่วยเหลือและสืบเสาะข้อมูลเป็นอย่างมาก ดังนั้นการช่วยเหลือหรือการสืบเสาะหาข้อมูลจะมีความรวดเร็วและมีศักยภาพหรือไม่นั้น ความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กมีรูปแบบและระยะเวลาแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ แต่ละกรณี

(2) ความไม่คล่องตัวเนื่องจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทบาทหน้าที่ประการสำคัญอีกประการหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่พระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ คือ ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและมีผู้รับผิดชอบให้การดำเนินงานเสร็จสิ้นไม่ขาดตอน ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กเป็นไปอย่างดี แต่การประสานงานบางครั้งอาจเกิดความไม่คล่องตัวขึ้นได้หากหน่วยงานที่ประสานงานหรือขอความร่วมมือไม่สามารถให้ความร่วมมือได้อย่างต่อเนื่องจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ส่งผลให้การดำเนินงานต่างๆเกิดความขาดตอนและล่าช้าได้ ปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่มีความพยายามที่จะแก้ไขความไม่คล่องตัวในกรณี โดยพยายามรวบรวมบุคลากรในสาขาวิชาชีพต่างๆที่เกี่ยวข้อง ที่มีศักยภาพและสามารถจัดสรรเวลาให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กได้ มาจัดตั้งเป็นทีมสหวิชาชีพที่จะทำงานร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก เช่น การประชุมสหวิชาชีพเพื่อประเมินสถานการณ์และพิจารณาวิธีการที่เหมาะสมแก่เด็ก การขอคำปรึกษาคำแนะนำเฉพาะราย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ระยะเวลาที่ผ่านมาความพยายามในการรวบรวมและจัดตั้งทีมสหวิชาชีพดังกล่าวนั้น เป็นไปโดยการขอความร่วมมือหรือการใช้

ความสัมพันธ์ส่วนตัวเฉพาะบุคคลในการติดต่อประสานงาน ทำให้ลักษณะและประสิทธิภาพในการประสานงานหรือการทำงานร่วมกันแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการติดต่อหาความร่วมมือของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคน

จากปัญหาความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังที่กล่าวในข้อ(1) และ (2) ข้างต้นนั้น จึงส่งผลให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กมีความเป็นไปได้อย่างมากที่จะมีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกันทุกพื้นที่ หรือทุกกรณี ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อระบบการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก และจะก่อให้เกิดผลเสียโดยตรงต่อตัวเด็กที่ได้รับการช่วยเหลืออย่างมาก

(3) ความไม่คล่องตัวเนื่องจากความไม่มั่นใจในการบังคับใช้อำนาจ

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กจะให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่คุ้มครองเด็กไว้อย่างครอบคลุมการเผชิญสถานการณ์ในการดำเนินงานสงเคราะห์ และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กต่างๆ เช่น อำนาจในการเข้าไปในเคหะสถานทั้งในเวลากลางวันหรือในเวลากลางคืนกรณีเร่งด่วนต้องได้รับการช่วยเหลือ อำนาจในการเข้าไปในสถานที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน อำนาจในการใช้ดุลพินิจเข้าตรวจค้นและแยกตัวเด็กจากครอบครัวเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพ ตามมาตรา 41 เป็นต้น แต่การปรับใช้อำนาจดังกล่าวในบางกรณีนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีความระมัดระวังในดุลพินิจที่จะใช้อำนาจต่างๆ ด้วยเหตุเพราะการใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้นั้นโดยส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีความกังวลถึงผลกระทบที่ตามมาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดังกล่าว เช่น การถูกร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา การถูกฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลในกรณีละเมิดอำนาจปกครอง เป็นต้น ความกังวลดังกล่าวส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่บางท่านที่เคยได้รับผลกระทบดังกล่าวในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรับตัวโดยใช้วิธีการเตรียมความพร้อมทางด้านเอกสารและประสานความร่วมมือหรือแจ้งให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ทราบถึงการดำเนินงานช่วยเหลือล่วงหน้า รวมทั้งขอคำปรึกษาจากทนายความหรือจากการประชุมคณะกรรมการคุ้มครองเด็กประจำจังหวัด จึงส่งผลให้ปัจจุบันพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความเชื่อมั่นที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมากกว่าเดิม

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการเตรียมความพร้อมดังกล่าวอาจกลายเป็นบรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติที่จะส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้ระยะเวลาในการเข้าช่วยเหลือเด็กมากขึ้น ในขณะที่แท้จริงแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ถูกกำหนดให้มีอำนาจอย่างชัดเจนก็เพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในขั้นตอนต่างๆ

6.1.3 ความไม่มีอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กกำหนดอย่างเต็มที่ ความไม่มีอิสระในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะได้กล่าวต่อไปในข้อนี้มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ความไม่มีอิสระเนื่องจากการถูกแทรกแซงโดยอำนาจภายนอก

จากการสอบถามพนักงานเจ้าหน้าที่ถึงปัญหาในการปฏิบัติงานพบว่าพนักงานเจ้าหน้าที่บางคนเคยได้รับประสบการณ์การถูกแทรกแซงการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในลักษณะของการบังคับให้ยุติการช่วยเหลือเด็ก หรือให้เพิกเฉยต่อสถานการณ์ความรุนแรงต่อเด็กที่ได้รับทราบและกำลังเตรียมดำเนินงานทั้งโดยทางตรงและจากสายงานบังคับบัญชา

ประการที่สอง ความไม่มีอิสระเนื่องจากอิทธิพลของค่านิยมความอาวุโส

ค่านิยมในเรื่องความอาวุโสยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งความอาวุโสในด้านคุณวุฒิและวัยวุฒิ จากประสบการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในบางกรณีเช่น ในการขอเอกสาร สืบเสาะพยานเด็ก การเข้าขอข้อมูลส่วนตัวของเด็ก การขอเข้าคุ้มครองระหว่างที่เด็กอยู่ในสถานศึกษา เป็นต้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีความเป็นไปได้สูงที่จะเลือกใช้วิธีการขอความร่วมมือมากกว่าการใช้อำนาจบังคับโดยตรงเนื่องจากความอาวุโสที่สูงของผู้กระทำที่ติดต่อก ทำให้การร้องขอนั้นๆอาจถูกปฏิเสธหรือไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรได้ กรณีดังกล่าวมักเกิดขึ้นในพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สังกัดหน่วยงานรัฐที่โดยส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก จะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอาวุโสน้อย

ความไม่มีอิสระทั้งสองประการดังกล่าวทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ความพยายามในการสร้างความรับรู้ ความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ และหาช่องทางที่

สามารถดำเนินการได้โดยหลีกเลี่ยงจากความไม่อิสระที่ได้กล่าวมาข้างต้น ขั้นตอนดังกล่าวเป็นปัจจัยที่อาจส่งผลทำให้การดำเนินงานคุ้มครองเด็กมีความล่าช้าในการดำเนินการมากกว่าที่ควรหรือไม่ทันการ อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อตัวเด็กได้

6.2 รูปแบบและปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานด้านคุ้มครองเด็กในต่างประเทศ

ในบริบทของต่างประเทศนั้น จากการศึกษาในรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานด้านคุ้มครองเด็กของประเทศสหราชอาณาจักรพบว่า ประเทศสหราชอาณาจักรมีข้อกำหนดด้านการคุ้มครองเด็กที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติเด็ก Children Act 1989 และ Children Act 2004 โดยด้านโครงสร้างหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authority) มีบทบาทในด้านบริหารประจำท้องถิ่นในระดับเมืองต่างๆ และมีกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานในด้านนโยบายและการประสานงานที่สำคัญ คือ คณะกรรมการเพื่อการคุ้มครองเด็กประจำท้องถิ่น (Local Children Service Board) และมีกลไกในการทำงานช่วยเหลือคุ้มครองเด็ก คือ นักสังคมสงเคราะห์ (Social Worker) ในการดำเนินการคุ้มครองเด็กนั้นในหลักของกระบวนการกำหนดให้นักสังคมสงเคราะห์มีการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับผู้เชี่ยวชาญหรือทีมสหวิชาชีพในสาขาที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการช่วยเหลือและคุ้มครอง มีความครอบคลุมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่เด็ก

ทางด้านประเทศอื่นๆ เช่น นอร์เวย์ และออสเตรเลีย นั้น ประเทศนอร์เวย์จะมีโครงสร้างการดำเนินงานเป็นแบบภายในรัฐระดับเทศบาล (Municipal Level) โดยจะดำเนินงาน 3 ประการ คือ สืบสวนว่ามีความรุนแรงหรือเด็กถูกละทิ้งหรือไม่ สนับสนุนครอบครัวหรือให้การบำบัด และให้ความช่วยเหลืออื่นๆ ส่วนประเทศออสเตรเลียนั้นมีโครงสร้างการดำเนินงานในรูปแบบเป็นการสั่งการจากผู้มีอำนาจเหนือกว่า (Large State-Based Bureaucracies) ในด้านกลไกการปฏิบัติงานช่วยเหลือและคุ้มครองนั้น ประเทศนอร์เวย์ ร้อยละ 90 ของพนักงานเจ้าหน้าที่ศึกษาจบด้านสังคมสงเคราะห์ (Social Worker) หรือครูสอนเด็ก (Child Pedagogues) แต่ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียการศึกษาของเจ้าหน้าที่ที่มีความหลากหลายมากกว่า เช่น การบริการสังคมและมนุษย์ (Human Service), การสังคมสงเคราะห์ (Social Work) ซึ่งมีลักษณะเป็น Behavioural Sciences Disciplines ที่หลากหลาย ส่วนในด้านหลักการในการดำเนินงานคุ้มครองเด็กนั้น ประเทศนอร์เวย์มี

กฎหมายที่ใช้ดำเนินงานคุ้มครองเด็กคือ The Norwegian Child Welfare Services Act (1992) โดยมีหลักการสำคัญกำหนดให้หน่วยงานปกครองระดับเทศบาลมีบทบาทในการคุ้มครองเด็กอย่างเต็มที่ และสามารถแทรกแซงการเลี้ยงดูของครอบครัวหรือผู้มีอำนาจปกครองได้ทุกเมื่อ หากจะเป็นการคุ้มครองในระยะเบื้องต้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลังโดยที่กฎหมายคุ้มครองและสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งแตกต่างจากในประเทศออสเตรเลียที่มีกฎหมายเป็นกรอบในการทำงานและกำหนดภาระความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่โดยใช้หลักประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งมีการปรับใช้คำนึงถึงลักษณะใดๆ ที่เด็กควรจะได้รับ แต่โดยต้องไม่กระทบต่อสิทธิในการปกครองของครอบครัว

สำหรับปัญหาต่างๆเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ในด้านการคุ้มครองเด็กมีปรากฏในลักษณะที่คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าประเทศสหราชอาณาจักรมีปัญหาในประเด็นด้านความร่วมมือและการประสานงานระหว่างนักสังคมสงเคราะห์กับวิชาชีพที่ยังไม่สอดคล้องกันอย่างเต็มที่และยังต้องมีการปรับปรุงพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานให้มีความทันสมัยเพื่อให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันนอกจากนี้ยังปรากฏปัญหาหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองเด็กซึ่งเป็นงานที่มีความซับซ้อนและมีความเครียดสูง มักเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่มีอัตราการเปลี่ยนงานสูง ทั้งๆที่ความสามารถขององค์กรในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของสังคมขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ทำงานด้านนี้ เช่นเดียวกันกับประเทศนอร์เวย์และออสเตรเลียในรัฐควีนสแลนด์ที่ประสบปัญหาการเปลี่ยนงานคล้ายคลึงกัน แต่พบว่าในรัฐควีนสแลนด์มีอัตราการเปลี่ยนงานมากกว่าประเทศนอร์เวย์ โดยในปี ค.ศ. 2007 ในรัฐควีนสแลนด์ การเปลี่ยนงานเกิดขึ้นภายในปีแรกของการทำงานมีอัตราถึงร้อยละ 42 ในขณะที่ร้อยละ 73 เกิดภายในสามปีแรก ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของออสเตรเลียมีอายุน้อย โดยร้อยละ 25 มีอายุน้อยกว่า 26 ปีและมากกว่าร้อยละ 50 มีอายุต่ำกว่า 35 ปีและมีประสบการณ์น้อยกว่า 3 ปี ส่วนในประเทศนอร์เวย์เจ้าหน้าที่ส่วนมากอายุประมาณ 35 ปีและมีประสบการณ์มากกว่า 5 ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ในประเทศนอร์เวย์ที่มีอายุเฉลี่ยและมีประสบการณ์มากกว่าอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้อัตราการเปลี่ยนงานของเจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าในรัฐควีนสแลนด์

6.3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในประเทศไทย

จากการรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถสรุปข้อเสนอแนะแนวทางที่สำคัญในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้เกิดผลต่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาข้างต้นได้ดังต่อไปนี้

6.3.1 ในด้านคุณลักษณะของตัวบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่านมีความคิดเห็นตรงกันว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีใจและพร้อมที่จะปฏิบัติงานอย่างแท้จริง กล่าวคือบุคคลนั้นต้องมีความสมัครใจต้องการที่จะเข้ารับการแต่งตั้งและปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่มีทัศนคติที่ดีและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานคุ้มครองเด็กโดยมีช่วงอายุขั้นต่ำที่เหมาะสมต่อวุฒิภาวะทางด้านอารมณ์และภาพลักษณ์คืออายุระหว่าง 25-30 ปี

6.3.2 ในด้านการอบรมและประเมินการปฏิบัติงานพนักงานเจ้าหน้าที่มีความคิดเห็นว่าเป็นระยะเวลาการอบรมประมาณ 15 วันในปัจจุบันเป็นระยะเวลาที่นานพอสมควรและมีความเหมาะสมเนื้อหาที่อบรมแล้ว อย่างไรก็ตาม หากจะมีการปรับปรุงระยะเวลาในการอบรมให้สั้นลงแต่ยังครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดได้ และควรมีการพัฒนาความรู้ความสามารถของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นประจำ นอกจากนี้อาจจัดให้มีการอบรมและการประเมินขึ้นในแต่ละท้องถิ่นเพื่อช่วยในการลดภาระของผู้ที่เข้ารับการอบรม จะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานอย่างมาก

6.3.3 ควรปรับปรุงให้มีการเพิ่มเติมการฝึกงานขึ้นในระบบการพิจารณาแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เป็นกระบวนการหลักในการเตรียมความพร้อมและประสบการณ์ให้แก่ผู้ที่ประสงค์ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

6.3.4 ควรมีพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ในระดับตำบล เป็นระดับที่เหมาะสมที่สุดในการช่วยเหลือ คุ้มครอง ดูแลเด็กให้มีประสิทธิภาพ เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักในการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก ทดแทนพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งระดับท้องถิ่น และควรมีการพัฒนาปรับปรุงภาพลักษณ์ขององค์กรที่พนักงานเจ้าหน้าที่สังกัด โดยใช้การประชาสัมพันธ์ ทำความเข้าใจในเรื่องบทบาทหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน เพื่อลดขั้นตอนและสร้างความเชื่อมั่นในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประชาชนโดยทั่วไป

6.3.5 ควรมีการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์เรื่องผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

7. สรุปผลการศึกษา

รูปแบบและลักษณะการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในประเทศสหราชอาณาจักร ภายใต้ Children Act 1989 และ Children Act 2004 มีลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินงานคุ้มครองเด็กในประเทศไทยทั้งในด้านโครงสร้างหน่วยงานด้านการคุ้มครองเด็ก ด้านการดำเนินงานด้านนโยบายและการประสานงาน รวมถึงด้านกลไกการเข้าช่วยเหลือและคุ้มครองเด็ก ประเทศสหราชอาณาจักรประสบปัญหาด้านความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และทีมสหวิชาชีพ

ด้านหลักการดำเนินงานประเทศนอร์เวย์กำหนดให้สามารถแทรกแซงครอบครัวเพื่อคุ้มครองและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายภายหลังได้ แต่ประเทศออสเตรเลียเน้นให้ความคุ้มครองแก่ครอบครัวจากหลักประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็ก

ด้านผู้ปฏิบัติงานนั้นในส่วนของประเทศนอร์เวย์นั้นมีนักสังคมสงเคราะห์ที่มีความรู้เฉพาะทางมากกว่าประเทศออสเตรเลียที่มีความรู้เกี่ยวกับด้านสังคมกว้างและหลายหลาย อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆที่กล่าวมาข้างต้นยังประสบปัญหาการยุติการทำงานซึ่งส่งผลทำให้ให้นักสังคมสงเคราะห์มีจำนวนน้อย เนื่องด้วยความเครียดและการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม

สำหรับประเทศไทยนั้น ประสพปัญหาเกี่ยวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งในด้านภาระงานล้นและจำนวนพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ความไม่คล่องตัว และความไม่อิสระ อันเนื่องมาจากปัจจัยหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ โดยจากการสัมภาษณ์ข้อมูลและความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อศึกษาหาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องพบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่มีข้อเสนอว่าควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้แก่ คุณลักษณะเบื้องต้นของผู้ที่จะปฏิบัติงานเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ รูปแบบการอบรมเพื่อสร้างความรู้และประสบการณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ระเบียบหรือข้อตกลงเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนในการประสานงานระหว่างหน่วยงานสหวิชาชีพ การสร้างพนักงาน

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลักโดยเฉพาะประจำท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ว่าด้วยผลประโยชน์ตอบแทนจากการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

8. ข้อเสนอแนะ

ในระยะสั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในด้านผลประโยชน์ตอบแทนให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามรายการที่ได้ดำเนินการไป เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจ และจูงใจให้มีการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น โดยอาจเพิ่มเติมเป็นระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติหรือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์การให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ควรเร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อลดขั้นตอนในการดำเนินงานให้เกิดความคล่องตัวแก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุ้มครองเด็ก ซึ่งอาจกระทำได้โดยการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานเพื่อกำหนดแนวทางในการประสานงานดังกล่าว

ในระยะยาวนั้น ผู้ศึกษาเสนอว่า ควรประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานหรือสร้างระบบการฝึกงานภายในองค์กรให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อสร้างประสบการณ์และทัศนคติที่เหมาะสมให้แก่บุคคลดังกล่าว โดยอาจเพิ่มเติมเป็นระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การอบรมฝึกงานและประเมิน เพื่อให้มีความชัดเจนในขั้นตอนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะเป็นรูปแบบของการฝึกงานดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการฝึกงานโดยบุคคลดำเนินการด้วยตนเองหรือโดยองค์กรหลักเป็นผู้รับภาระนั้น ต้องอาศัยการศึกษาและการดำเนินงานในด้านนโยบายการบริหารและงบประมาณต่อไป และดำเนินการจัดตั้งตำแหน่งพนักงานเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

นอกจากนี้อาจมีการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่สงเคราะห์และคุ้มครองเด็ก โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์อายุของบุคคลผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในช่วง 25-30 ปีเป็นต้นไปตามความ

เหมาะสม และปรับปรุงรูปแบบในการอบรม พัฒนา และการประเมินการปฏิบัติงานของ พนักงานเจ้าหน้าที่ให้กระจายไปภายในจังหวัดเพื่อเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่อีกด้วย

บรรณานุกรม

- คณางค์ พิริยะกิจไพบูลย์. (2548). ความพร้อมของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสงเคราะห์เด็ก และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546: ศึกษา เฉพาะกรณีภารกิจในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ถูกทารุณกรรม. วิทยานิพนธ์ สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว. (2535). รายงานผลการวิจัย การศึกษาสถานภาพและ นโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส เด็กทำงาน, โครงการสตรีและ เยาวชนศึกษา. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรวิทย์ เป็รื่องวงศ์. (2555) ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงาน ศาลยุติธรรม.
- ปัทมา กระจิบทอง. (2552). ความพึงพอใจของพนักงานเจ้าหน้าที่คุ้มครองเด็กตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ต่อการปฏิบัติงานในทีมสหวิชาชีพ. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิ่นหทัย หนูนวล และ ฉันทยา รุจิเสถียรทรัพย์. (2549). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ ระบบคุ้มครองแรงงานเด็กต่างด้าว Protection System for Alien Child Labor. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย มิถุนายน.
- วรรณฉัตร พวยพุ่ง. (2555). ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES ON ENFORCEMENT OF CHILDREN PROTECTION ACT B.E.2546. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี.
- ศิวาพร คารวนันท์. (2551). ปัญหากฎหมายการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- อรธิชา วิเศษโกสิน. (2551). แนวทางการพัฒนาการปฏิบัติงานสหวิชาชีพของพนักงาน
เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กพ.ศ.2546. วิทยานิพนธ์สังคม
สงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิตมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Chris Beckett. (2007). *Child Protection: An Introduction*. SAGE Publications Ltd.
- Karen Healy and SivOltedal. (2010). An Institutional Comparison of Child
Protection Systems in Australia and Norway Focused on Workforce
Retention. *Journal of Social Policy*, 39, 255-274.
- Michael Gove. (2012). *Speech: The failure of child protection and the need
for a fresh start*. 2014, July 12.
[https://www.gov.uk/government/speeches/the-failure-of-child-
protection-and-the-need-for-a-fresh-start](https://www.gov.uk/government/speeches/the-failure-of-child-protection-and-the-need-for-a-fresh-start), 2012.
- Parton and Nigel. (2011). Child Protection and Safeguarding in England:
Changing and Competing Conceptions of Risk and their Implications
for Social Work. *British Journal of Social Work*, 41(5), 854-875.
- Rosalind H. Searle and Volker Patent. (2013). Recruitment, Retention and Role
Slumping in Child Protection: The Evaluation of In-Service Training
Initiatives. *British Journal of Social Work*, 43, 1111-1129.