

ปกป้องเด็กจากภัยของการ เลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

เหตุที่เราควรลงทุนกับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว



Save the Children

ปกป้องเด็กจากภัยของการ เลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

เหตุที่เราควรลงทุนกับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว

องค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) เป็นผู้นำระดับโลกด้านสิทธิเด็กที่ดำเนินงานอย่างอิสระ มีสมาชิกใน 29 ประเทศและมีโครงการที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานใน 120 กว่าประเทศ เราต่อสู้เพื่อสิทธิของเด็กและมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิตของเด็กทั่วโลก

รายงานฉบับนี้เขียนขึ้นโดย Corinna Csáky ประธานองค์การช่วยเหลือเด็ก
Child Protection Initiative Task Group on Appropriate Care.

จัดพิมพ์โดย
Save the Children
1 St John's Lane
London EC1M 4AR
UK
+44 (0)20 7012 6400
savethechildren.org.uk

พิมพ์ครั้งแรก ปี พ.ศ. 2552

© The Save the Children Fund 2009

Save the Children Fund เป็นองค์การเพื่อการกุศลที่จดทะเบียนในอังกฤษและเวลส์ (213890) และในสกอตแลนด์ (SC039570) บริษัทจดทะเบียนเลขที่ 178159

รายงานฉบับนี้สงวนลิขสิทธิ์ โดยสามารถนำไปทำซ้ำด้วยวิธีการใดๆ เพื่อการเรียนการสอนโดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือต้องได้รับอนุญาตก่อน แต่ไม่ใช่เพื่อการจำหน่าย สำหรับการตัดลอกในกรณีอื่นๆ จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้จัดพิมพ์เสียก่อน และอาจต้องจ่ายค่าธรรมเนียม

ภาพปก: เด็กหญิงในบ้านเด็กกำพร้าที่เมืองมอนโรเวีย ประเทศไลบีเรีย
(ผู้ถ่ายภาพ: Rachel Palmer/Save the Children)

เรียงพิมพ์ที่ Grasshopper Design Company

พิมพ์ที่ Stephen Austin & Sons Ltd

สารบัญ

คำนำ	๔
กิตติกรรมประกาศ	๕
นิยามศัพท์	๖
บทสรุป	๗
บทนำ	1
1 มีการส่งเด็กเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนในภูมิภาคใดบ้างของโลก และเพราะเหตุใด	3
2 ภัยจากการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน	6
3 เหตุใดจึงยังมีการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน	11
4 เราควรเลี้ยงดูเด็กกลุ่มเปราะบางอย่างไร	13
5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องเร่งปรับเปลี่ยน	21
หมายเหตุ	23

คำนำ

ความยากจน โรคภัย ความทุพพลภาพ ความขัดแย้ง ภัยพิบัติ และการเลือกปฏิบัติ คือสาเหตุที่ทำให้เด็กถูกแยกจากครอบครัวและส่งเข้าสู่สถานเลี้ยงดูทดแทนหรือบ้านพักเด็ก ทั้งๆ ที่เรารู้ว่าสถานเลี้ยงดูทดแทนจำนวนมากมีประวัติที่น่าตกใจเกี่ยวกับการล่วงละเมิดและละเลยเด็ก

ผู้คนส่วนใหญ่คิดว่าเด็กถูกส่งเข้าสถานเลี้ยงดูเด็กกำพร้าเนื่องจากไม่มีพ่อแม่ นี่คือการเข้าใจผิดอย่างสิ้นเชิง เพราะสาเหตุที่แท้จริงคือ พ่อแม่ของเด็กเหล่านี้ไม่มีเงินพอสำหรับค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า และค่าเล่าเรียนของลูก

รัฐบาลของประเทศต่างๆ และบรรดาแหล่งทุนมักเห็นว่าการส่งเด็กเข้าสู่สถานสงเคราะห์เป็นวิธีแก้ปัญหที่ตรงไปตรงมาที่สุด เพราะวิธีนี้เป็นการกวาดเอาเด็กในกลุ่มที่ยากจน ถูกเลือกปฏิบัติ และมีปัญหาหนักที่สุดไปพ้นสายตา ทั้งยังมีสถานเลี้ยงดูทดแทนที่ไร้ศีลธรรมและไร้การกำกับควบคุมที่พยายามแสวงหากำไรโดยสนับสนุนพ่อแม่ให้ส่งลูกเข้าสู่การเลี้ยงดูของตนด้วย

แต่หากมีการสนับสนุนที่เหมาะสม ก็จะช่วยให้ครอบครัวส่วนใหญ่สามารถเลี้ยงดูลูกได้ สำหรับกรณีที่ไม่มีทางช่วยให้เด็กคงอยู่กับครอบครัวเดิมได้อีก ก็ยังมีการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว และทางเลือกแบบอื่นๆ ในชุมชน ที่ช่วยให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูและคุ้มครองอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ การส่งเด็กเข้าสู่สถาน

เลี้ยงดูทดแทนควรใช้เป็นทางเลือกสุดท้าย โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นสถานเลี้ยงดูทดแทนที่มีมาตรฐานสูง และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็ก

การดำเนินงานสนับสนุนครอบครัวและชุมชนให้สามารถเลี้ยงดูลูกและเด็กในชุมชนอาจเป็นเรื่องยากและซับซ้อนในระยะสั้น แต่ในระยะยาวจะได้ผลคุ้มค่ามาก เพราะเด็กจะมีโอกาสเติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพ เป็นพ่อแม่ที่ดีในอนาคต และมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและประเทศ พวกเราที่อยู่ในองค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) ได้เห็นผลสำเร็จเช่นนี้จากการดำเนินงานดังกล่าวร่วมกับรัฐบาล และองค์กรท้องถิ่นในประเทศต่างๆ

รายงานฉบับนี้ขอเรียกร้องรัฐบาลของประเทศ แหล่งทุนนานาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรด้านศาสนาและความเชื่อ และองค์กรอื่นๆ ทั้งหมด ให้ยุติการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบโดยไม่จำเป็นและเป็นภัยต่อเด็กโดยสิ้นเชิง อีกทั้งเรียกร้องให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้พัฒนาทางเลือกอื่นๆ ที่จะช่วยให้ครอบครัวและชุมชนสามารถเลี้ยงดูเด็กให้มีโอกาสเติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นสิทธิของเด็กทุกคน

Jasmine Whitbread
Chief Executive
Save the Children UK

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้เขียนโดย Corinna Csáky ประธาน
องค์การช่วยเหลือเด็ก Child Protection Initiative Task
Group on Appropriate Care และขอขอบคุณ Bill Bell,
John Williamson, John Parry-Williams, Louise Mel-
ville Fulford, David Tolfree, Florence Martin, Lynette
Mudekunya, Margarita Yanakieva Yordanova, Jen-
nifer Yablonksi, Anna Taylor และ Susan Grant
สำหรับความช่วยเหลือ รวมถึงขอขอบคุณบรรดาเจ้า
หน้าที่โครงการขององค์การช่วยเหลือเด็ก สำหรับการ
แบ่งปันข้อมูล หลักฐาน และประสบการณ์

รายงานฉบับนี้ถูกเขียนและจัดพิมพ์ภายใต้
ความร่วมมือระหว่างองค์กร Save the Children UK
และ Save the Children Child Protection Initiative
โดยเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงการ
เลี้ยงดูและคุ้มครองเด็กที่ขาดการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสม
ซึ่งเป็นภารกิจหลักของทั้งสององค์กร

นิยามศัพท์

เด็ก

หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน, สถานรองรับ
หมายถึง การจัดให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูทดแทนในสภาพแวดล้อมที่ไม่ใช่รูปแบบครอบครัว เช่น สถานที่เลี้ยงเด็กกำพร้า บ้านที่เลี้ยงเด็กเป็นกลุ่มขนาดเล็ก สถานที่ให้การดูแลฉุกเฉินหรือสถานพักพิงสำหรับกรณีฉุกเฉินก่อนการส่งต่อเด็ก บ้านพักเด็ก กลุ่มบ้านสำหรับเด็ก และโรงเรียนประจำเพื่อเลี้ยงดูทดแทนครอบครัว¹

การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว

หมายถึง การจัดให้เด็กอาศัยอยู่กับครอบครัวที่ไม่ใช่พ่อแม่โดยกำเนิดของเด็ก² ซึ่งรวมถึงเครือญาติอุปถัมภ์ (kinship care) ครอบครัวอุปถัมภ์ (foster care) การรับบุตรบุญธรรม ระบบคาฟาลา (kafala - การรับบุตรบุญธรรมตามกฎหมายอิสลาม) และการสนับสนุนช่วยเหลือบ้านที่เด็กอยู่กันเอง

เด็กกำพร้า

หมายถึง เด็กที่ทราบแน่ชัดว่าทั้งพ่อและแม่ได้เสียชีวิตไปแล้ว³

บ้านที่เลี้ยงเด็กเป็นกลุ่มขนาดเล็ก

คือลักษณะหนึ่งของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถานรองรับ ที่จัดให้เด็กหกถึงแปดคนใช้ชีวิตร่วมกันในบ้านซึ่งแทบไม่ต่างจากบ้านอื่นๆ ในละแวกนั้น และได้รับการดูแลในสภาพแวดล้อมที่คล้ายกับสภาพครอบครัวมากที่สุดเท่าที่เป็นได้⁴

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (UNCRC)

หมายถึง อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ

บทสรุป

องค์การสหประชาชาติประมาณการว่า ทั่วโลกอาจมีเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเป็นจำนวนถึง 8 ล้านคน⁵ โดยจำนวนที่แท้จริงน่าจะสูงกว่านี้มาก เพราะยังมีข้อสงสัยอยู่มากเกี่ยวกับข้อมูลเหล่านี้ อีกทั้งจำนวนดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น เนื่องจากครอบครัวในกลุ่มที่ยากจนและเปราะบางที่สุดกำลังเผชิญกับผลกระทบที่รุนแรงขึ้นจากสถานการณ์ความขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวีและโรคเอดส์

สถาบันเลี้ยงดูทดแทนจำนวนมากมีมาตรฐานการเลี้ยงดูต่ำ มีเด็กมากมายถูกละเมิดและละเลย โดยเฉพาะเด็กเล็กที่อายุต่ำกว่า 3 ปี มีความเสี่ยงด้านพัฒนาการเสียหายถาวรหากไม่ได้รับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว การใช้ชีวิตเป็นเวลานานในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนจะส่งผลร้ายต่อเด็กในทุกกลุ่มอายุอย่างยาวนาน ทั้งนี้ นับแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา มีการบันทึกความเสียหายต่อพัฒนาการของเด็กอันเกิดจากการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันไว้ชัดเจน

เด็กส่วนใหญ่ในสถานเลี้ยงเด็กกำพร้าหรือบ้านพักเด็กนั้น แท้จริงแล้วไม่ได้เป็นกำพร้า เด็กที่อยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเกินกว่าร้อยละ 80 มีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ที่ยังมีชีวิตอยู่

ความยากจนและการกีดกันทางสังคมคือสาเหตุหลักที่ทำให้เด็กไม่สามารถอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเอง ครอบครัวมักเห็นว่าระบบการเลี้ยงดูทดแทน เป็นหนทางเดียวที่จะสร้างหลักประกันให้ลูกของตนได้รับการศึกษา อาหาร และสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติและข้อห้ามทางวัฒนธรรมในบางประเทศ ก็ส่งผลให้เด็กหญิง เด็กทุพพลภาพ และเด็กชนกลุ่มน้อยถูกทอดทิ้งและเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนมากกว่าเด็กกลุ่มอื่น ทั้งนี้ เด็กจำนวนมากจะสามารถใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวและเครือญาติของตนได้ หากครอบครัวเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ

การสนับสนุนทั้งทางด้านการเงินและการเมืองอย่างจริงจัง เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาความยากจนและการกีดกันทางสังคมอันบีบคั้นให้ครอบครัวทอดทิ้งลูก และการช่วยเสริมสร้างศักยภาพของผู้ปกครองในการเลี้ยงดูบุตร ยิ่งไปกว่านั้นควรให้ความสำคัญมากขึ้นกับการพัฒนาทางเลือกการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวที่มีคุณภาพ เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์ และการรับบุตรบุญธรรม สำหรับเด็กที่จำเป็นต้องมีครอบครัวทดแทน

จากประสบการณ์ในหลายประเทศ เจตจำนงทางการเมืองสามารถช่วยให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูและคุ้มครองที่ดี ตัวอย่างเช่น ประเทศอินโดนีเซียได้เริ่มกระบวนการปฏิรูปเพื่อปรับปรุงคุณภาพการเลี้ยงดูทดแทนในสถาบัน รวมถึงปรับเปลี่ยนนโยบายและจัดสรรทรัพยากรไปเน้นการสนับสนุนให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูโดยครอบครัวของเด็กเอง ประเทศเซียร์ราลีโอนได้ส่งเด็กจำนวนมากคืนสู่ครอบครัวและดำเนินการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเลี้ยงดูทดแทนในสถาบัน ประเทศโครเอเชียประสบผลสำเร็จในการปรับปรุงเชิงโครงสร้างและกฎหมายเพื่อให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวและชุมชน ส่วนประเทศแอฟริกาใต้ก็ได้สร้างกลไกการคุ้มครองทางสังคมและกลไกอื่น ๆ เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้กับครอบครัวและป้องกันการแยกเด็กออกจากผู้เลี้ยงดูหลัก อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างเช่นนี้ยังมีอยู่น้อยมาก

ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดควรเร่งดำเนินการตามแนวปฏิบัตินี้ ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติใหม่ระดับนานาชาติ เกี่ยวกับวิธีและสภาพของการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก⁶ ที่ถูกจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2552 หลังจากได้มีการปรึกษาหารือกับรัฐบาลและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นระยะเวลาหลายปี

การออกแบบระบบการเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็กในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนการจัดบริการภายใต้ระบบดังกล่าว จะต้องถูกปรับเปลี่ยนเพื่อช่วยให้ครอบครัวสามารถเลี้ยงดูลูกได้ และช่วยให้เด็กได้เข้าถึงบริการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบที่เหมาะสมหากจำเป็น

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

ทั้งหมดนี้จะสำเร็จได้ภายใต้ภาวะผู้นำทางการเมืองใหม่ที่มุ่งมั่นให้การเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็กดำเนินไปอย่างเหมาะสมในทุกๆระดับ เราจึงมีข้อเรียกร้องดังต่อไปนี้

รัฐบาลของประเทศต้องกำหนดนโยบายหรือแผนงานระยะยาวที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติใหม่นี้ ในการพัฒนาบริการสนับสนุนครอบครัวและการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว ควบคู่กับแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เข้าสู่สถานรองรับโดยไม่จำเป็นมากเกินไป

โดยจัดสรรงบประมาณ กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ บัญญัติกฎหมาย และกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการแยกเด็กออกจากผู้เลี้ยงดูหลัก สร้างหลักประกันให้เด็กได้เข้าถึงบริการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวที่มีคุณภาพในกรณีจำเป็น และให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการสร้างหลักประกันให้เด็กวัยต่ำกว่าสามปีได้อยู่กับครอบครัวของตัวเอง หรือได้รับการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว

รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ต้องสร้างหลักประกันให้การเลี้ยงดูทดแทนทุกรูปแบบเป็นไปตามหลักการและมาตรฐานที่กำหนดไว้ในแนวปฏิบัติใหม่นี้ โดย

- จัดทำมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติด้านคุณภาพ และบังคับใช้ด้วยการควบคุมใบอนุญาต ตรวจสอบ และติดตามผล
- ดำเนินการตามกฎหมายกับสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ผิดกฎหมาย
- ผลิตนักสังคมสงเคราะห์ที่มีความสามารถในการสนับสนุนและติดตามผลการเลี้ยงดูเด็ก ตลอดจนจัดให้พี่เลี้ยงในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมหากจำเป็น
- สร้างกลไกประสานงานในทุกๆระดับ เพื่อให้รัฐบาล ผู้เลี้ยงดูเด็ก และผู้บริจาคสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็ก

แหล่งทุนต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าเงินทุนจะถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนชุมชน ครอบครัว และการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว โดยการ

- สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อลดจำนวนเด็กในสถาบัน และเพื่อพัฒนาการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวที่มีคุณภาพ
- ส่งเสริมการฝึกอบรมและการรับรองวิทยฐานะนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ
- ริเริ่มหรือขยายโครงการด้านการคุ้มครองทางสังคม
- พัฒนาบริการระดับชุมชนที่สนับสนุนครอบครัวให้สามารถเลี้ยงดูลูก

หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรด้านศาสนาและความเชื่อ ดำเนินงานเพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชน ซึ่งรวมถึงการรณรงค์ด้านข้อมูลเพื่อ

- ให้การศึกษาแก่สาธารณชนและผู้บริจาค
- ช่วยเหลือเด็กและครอบครัวตระหนักถึงสิทธิของตนและบริการสนับสนุนด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่
- สนับสนุนให้ผู้คนเข้าร่วมในแผนงานรับอุปถัมภ์เด็กและรับบุตรบุญธรรม

ผู้แทนพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านความรุนแรงต่อเด็ก และผู้แทนพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ดำเนินการร่วมกันในการจัดทำรายงานสถานการณ์ของการเลี้ยงดูเด็กที่ไม่ได้รับการเลี้ยงดูโดยพ่อแม่อย่างเพียงพอ ในสถานการณ์ของการพัฒนาและสถานการณ์ความขัดแย้ง

บทนำ

เด็กหลายล้านคนที่อยู่ในสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า และสถาบันเลี้ยงดูทดแทนรูปแบบอื่น คือหนึ่งในกลุ่มเด็กที่เปราะบางที่สุดในโลก เด็กกลุ่มนี้ยังเสี่ยงต่อการถูกละเมิดและละเลยเนื่องจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทนจำนวนมากมีมาตรฐานการเลี้ยงดูต่ำ เด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี เสี่ยงต่อภาวะพัฒนาการเสียหายถาวรหากไม่ได้รับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว ทั้งนี้ การใช้ชีวิตในสถานเลี้ยงดูทดแทนในระยะยาวอาจก่อผลเสียต่อเด็กทุกคนไปอีกยาวนาน

เด็กส่วนใหญ่ที่อยู่ในสถานรองรับไม่ใช่เด็กกำพร้า แต่ยังมีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ที่ยังมีชีวิตอยู่ อีกทั้งเครือข่ายที่สามารถให้การดูแลพวกเขาได้ เด็กเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะต้องแยกจากครอบครัวและชุมชนตลอดไป

เด็กส่วนใหญ่ถูกส่งเข้าสถานรองรับโดยครอบครัวที่ยากจนและไม่สามารถให้การเลี้ยงดูลูกได้ โดยครอบครัวเหล่านี้มักเห็นว่านี่คือหนทางเดียวที่จะสร้างหลักประกันให้ลูกของตนได้รับการศึกษา อาหาร และสิ่งจำเป็นอื่นๆ ปัญหานี้มีความเชื่อมโยงกับการถูกกีดกันทางสังคม ซึ่งปิดกั้นครอบครัวเหล่านี้ไม่ให้เข้าถึงบริการ โอกาสการจ้างงาน และเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงดูและคุ้มครองลูกของตน

การเลือกปฏิบัติและข้อห้ามทางวัฒนธรรมในบางประเทศ ก็ส่งผลให้เด็กหญิง เด็กทุพพลภาพ และเด็กชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ถูกทอดทิ้งเข้าสู่สถานเลี้ยงดูทดแทนมากกว่าเด็กกลุ่มอื่น

การดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเหมาะสมสำหรับกรณีใดบ้าง

องค์กรช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) เชื่อว่ารูปแบบของการเลี้ยงดูทดแทนที่ควรถูกเลือกเป็นลำดับแรก ก็คือการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว เด็กกลุ่มเสี่ยงส่วนใหญ่ จะได้รับการเลี้ยงดูที่ดีที่สุด ในครอบครัวและชุมชนของเด็กเอง หากได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสม สำหรับกรณีที่ไม่มีทางช่วยให้เด็กคงอยู่กับครอบครัวได้ ควรพิจารณาการเลี้ยงดูโดยเครือข่ายครอบครัวอุปถัมภ์ การรับบุตรบุญธรรม และรูปแบบอื่นๆ ของการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว โดยใช้การส่งเด็กเข้าสู่สถานเลี้ยงดูทดแทนเป็นทางเลือกสุดท้าย โดยเฉพาะสำหรับเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี เนื่องจากพัฒนาการของเด็กกลุ่มนี้เสี่ยงต่อการเสียหายมากกว่าเด็กวัยอื่น หากไม่ได้รับการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว

อย่างไรก็ดี เราตระหนักว่าการเลี้ยงดูเป็นระยะเวลาสั้นๆ ในสถานเลี้ยงดูทดแทนบางลักษณะสามารถสนองตอบต่อความจำเป็นพิเศษของเด็กบางกลุ่ม หรือเด็กที่กำลังรอรับบริการเลี้ยงดูทดแทนที่เหมาะสม เช่น เด็กที่มีอายุใกล้จะถึงวัยผู้ใหญ่ และเด็กที่มีภาวะทุพพลภาพอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เมื่อมีการประเมินว่าเด็กจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเลี้ยงดูโดยสถาบันเลี้ยงดูทดแทนการดำเนินงานดังกล่าวควรเป็นการจัดบ้านที่เลี้ยงเด็กเป็นกลุ่มขนาดเล็กในชุมชน โดยมีพี่เลี้ยงคนเดิมทำหน้าที่เลี้ยงดูเด็กหกถึงแปดคนในรูปแบบครอบครัว

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

มีผู้บันทึกข้อมูลเรื่องภัยจากการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันไว้มากมายตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20⁷ อีกทั้งการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบอื่นก็มีให้เลือกในปัจจุบัน โดยได้มีการพัฒนาการดำเนินงานที่เน้นครอบครัวและชุมชนหลายรูปแบบซึ่งประสบความสำเร็จ และผู้ปฏิบัติงานด้านการคุ้มครองเด็กต่างก็มีความเห็นตรงกันถึงวิธีที่เด็กควรได้รับการเลี้ยงดูและปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสม

แม้กระนั้น หลายประเทศทั่วโลกก็ยังเลือกแก้ปัญหาโดยใช้สถาบันเลี้ยงดูทดแทนเป็นลำดับแรก แต่การมีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนกลับชี้้นำให้ครอบครัวส่งลูกเข้ารับการเลี้ยงดูและแย่งเงินช่วยเหลือไปจากบริการอื่นที่สามารถสนับสนุนให้เด็กได้เติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพในครอบครัวและชุมชนของเด็กเอง

ปัจจัยที่ผลักดันให้เด็กถูกทอดทิ้งเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนคือ ความยากจน การกีดกันทางสังคม การขาดแรงสนับสนุนทางการเมืองและการเงินเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวในการเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็ก นอกจากนี้ เมื่อเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการเลี้ยงดูทดแทนไม่ได้รับความสำคัญ ก็ยิ่งทำให้เด็กถูกส่งไปสถาบันเลี้ยงดู

ทดแทนมากขึ้น แทนที่จะได้รับการเลี้ยงดูทดแทนแบบอื่นที่มีผลดีกว่า เช่น ในรูปแบบครอบครัวหรือชุมชน ทั้งยังเป็นเหตุให้สถาบันหลายแห่งมีมาตรฐานการเลี้ยงดูทดแทนในระดับแย่

รายงานฉบับนี้ได้เปิดแง่มุมใหม่ ๆ ของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน ด้วยการแสดงหลักฐานใหม่ ๆ เกี่ยวกับผลร้ายและผลกระทบที่เด็กได้รับจากการใช้ชีวิตเป็นเวลานานในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน และอธิบายว่าเหตุใดรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ยังเลือกใช้วิธีเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันเป็นลำดับแรก ทั้ง ๆ ที่รูปแบบดังกล่าวสามารถส่งผลร้ายต่อเด็กได้ ตลอดจนเสนอวิธีแก้ปัญหาการส่งเด็กเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนซึ่งเป็นภัยต่อเด็ก

เรื่องสำคัญที่สุดคือ รายงานฉบับนี้เรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ แหล่งทุน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรด้านศาสนาและความเชื่อ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทน ให้ทบทวนยุทธศาสตร์ของตน และหามาตรการเร่งด่วนเพื่อเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็กกลุ่มที่เปราะบางที่สุดกลุ่มหนึ่งของโลก

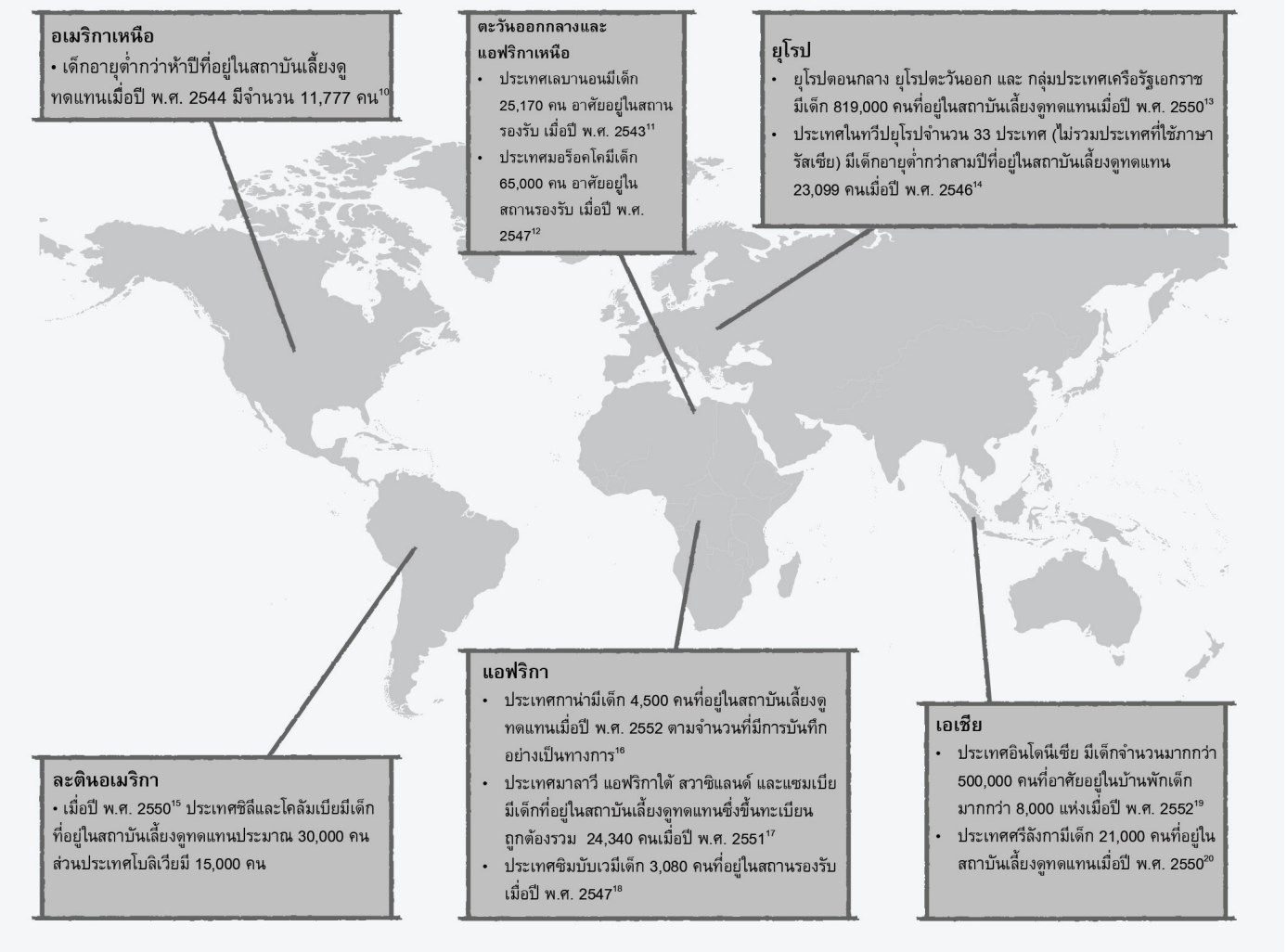
1 มีการส่งเด็กเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทน ในภูมิภาคใดบ้างของโลก และเพราะเหตุใด

องค์การสหประชาชาติประมาณการว่าทั่วโลกอาจมีเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมากถึง 8 ล้านคน⁸ โดยจำนวนที่แท้จริงอาจสูงกว่านี้มาก เนื่องจากขาดข้อมูลเกี่ยวกับเด็กกลุ่มเสี่ยง และมีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมากมายที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตัวอย่างเช่นการสำรวจเมื่อเดือนมกราคม 2552 ของรัฐบาลกานา (Ghana) ที่พบว่าจากจำนวนสถานที่เลี้ยงเด็กกำพร้า 148 แห่งที่สำรวจพบ มีเพียงแปดแห่งเท่านั้นที่ได้ขึ้นทะเบียนถูกต้อง⁹

มีการดำเนินงานในรูปแบบดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในหลายประเทศ ทั้งที่ทราบกันดีถึงผล

เสียที่เกิดจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทน (ดูรายละเอียดได้ในบทที่ 2) ตัวอย่างเช่น ทัวทังยุโรปตอนกลาง ยุโรปตะวันออก และกลุ่มประเทศที่แยกตัวจากสหภาพโซเวียต เด็กที่ถูกส่งเข้าสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2545²¹ และยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องหลังจากนั้น ในบรรดาประเทศที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงที่สุด²² ดังเช่นประเทศศรีลังกาซึ่งสถาบันเลี้ยงดูทดแทนขึ้นทะเบียนถูกต้องมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 142 แห่งในปี พ.ศ. 2534²³ เป็น 500 แห่งในปี พ.ศ. 2550²⁴ ประเทศซิมบับเวที่มีการสร้างสถาบันเลี้ยงดูทดแทนใหม่สำหรับเด็ก 24 แห่ง

แผนภูมิ 1 แสดงให้เห็นว่ามีการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทนทั้งในประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำ ปานกลาง และสูง



ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

และมีเด็กในสถานรองรับเพิ่มขึ้นสองเท่าระหว่างปี พ.ศ. 2537 และปี พ.ศ. 2547²⁵ ประเทศกาน่าที่จำนวนสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเพิ่มจากสิบแห่งในปี พ.ศ. 2539 เป็น 140 แห่งในปี พ.ศ. 2550²⁶ ส่วนประเทศอินโดนีเซียก็มีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเพิ่มขึ้นอย่างน้อยสองเท่าหรืออาจเพิ่มมากถึงสี่เท่าในช่วงสิบปีที่ผ่านมา²⁷ โดยมีสาเหตุหลักสองประการคือ การที่ระบบการคุ้มครองเด็กที่เป็นทางการยังคงใช้บริการการดูแลเด็กของสถาบันเลี้ยงดูทดแทนอย่างสม่ำเสมอ และการเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ไร้การกำกับควบคุมและไม่ได้ขึ้นทะเบียน

ใครคือผู้ให้การสนับสนุนสถาบันเลี้ยงดูทดแทน

สถาบันเลี้ยงดูทดแทนทั้งที่อยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ต่างก็ได้รับเงินสนับสนุนและดำเนินงานโดยรัฐบาลและองค์กรเอกชน เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศและองค์กรนานาชาติ องค์กรด้านศาสนา ธุรกิจเอกชน และบุคคลที่หวังใยเด็ก ๆ โดยมีทั้งที่ขึ้นทะเบียนถูกต้อง ดำเนินงานอย่างอิสระ หรือดำเนินงานโดยไม่มี การรับรู้โดยภาครัฐในบางประเทศ

ผู้สนับสนุนจำนวนมากมีความเชื่อผิด ๆ ว่าการดูแลเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนคือวิธีช่วยเหลือที่ดีที่สุดสำหรับเด็กยากจนและเด็กที่ได้รับผลกระทบจากเอชไอวี/เอดส์ และยังมี ความเข้าใจคลาดเคลื่อนในวงกว้างเกี่ยวกับสถานะ “กำพร้า” ของเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน ทั้งที่พ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ของเด็กเหล่านี้จำนวนมากยังมีชีวิตอยู่ อีกทั้งสถาบันเลี้ยงดูทดแทนก็ยังเป็นทางเลือกลำดับแรกเมื่อต้องรับมือกับผลกระทบจากสถานการณ์ฉุกเฉินด้านความขัดแย้งหรือภัย

เมื่อมีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมากไป ที่อาเจะห์ หลังภัยพิบัติสึนามิ ปี 2547²⁸

เมื่อเหตุภัยพิบัติสึนามิเมื่อเดือนธันวาคมปี พ.ศ. 2547 เพิ่งสิ้นสุดลงนั้น เป็นที่กังวลว่ามีเด็กจำนวนมากเหลือเกินที่ต้องแยกจากครอบครัว และสูญเสียพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ไป แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับจำนวนของเด็กเหล่านี้ แต่สื่อมวลชนหลายสำนักก็ยังรายงานว่ามี “เด็กกำพร้าจากภัยพิบัติสึนามิ” นับหมื่นหรือนับแสนคน

รัฐบาลอินโดนีเซียเห็นถึงความจำเป็นในการช่วยเหลือเด็กเหล่านี้ จึงได้ลงทุนกับสถาบันเลี้ยงดูทดแทนด้วยการสนับสนุนจากนานาชาติ การใช้สถาบันเลี้ยงดูทดแทนเป็นวิธีหลักสำหรับช่วยเหลือเด็กกลุ่มเสี่ยงในอินโดนีเซียระหว่างช่วงเวลานั้น มีส่วนผลักดันให้มีการสร้างบ้านพักเด็ก (Panti Sosial Ashuhan Anak) จำนวนมากในจังหวัดอาเจะห์ ส่วนสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่มีอยู่แต่เดิมก็ได้รับการสนับสนุนเพิ่มขึ้น โดยระหว่างปี พ.ศ. 2548 และปี พ.ศ. 2550 บรรดาบ้านพัก

เด็กได้รับเงินช่วยเหลือจากนานาชาติมากกว่า 5.43 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าสี่เท่าจากระดับการช่วยเหลือก่อนหน้านั้น ทั้งนี้ จำนวนบ้านพักเด็กในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 คือ 207 แห่งและมีเด็กอยู่ภายใต้การดูแล 16,234 คน โดยร้อยละ 16 เป็นเด็กที่ประสบภัยสึนามิ และมีการจัดตั้งสถาบันเลี้ยงดูทดแทนขึ้นใหม่อย่างน้อย 17 แห่งหลังเหตุภัยพิบัติดังกล่าว

จากการวิเคราะห์โดยละเอียด พบว่าเด็กที่ประสบภัยสึนามิส่วนใหญ่ไม่ได้สูญเสียพ่อหรือแม่ไป และ “เด็กกำพร้าจากภัยพิบัติสึนามิ” ที่อยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 97.5) ถูกส่งเข้าไปโดยครอบครัวของเด็กเองเพื่อให้มั่นใจว่าจะได้รับการศึกษา ซึ่งครอบครัวไม่สามารถส่งเสียเองได้เพราะประสบภาวะยากจนจากภัยสึนามิ ดังนั้น ถ้าหากเงินช่วยเหลือถูกส่งไปช่วยครอบครัวและชุมชนโดยตรง เด็กส่วนใหญ่อาจไม่ถูกส่งเข้าสถาบันเลี้ยงดูทดแทน

1 มีการส่งเด็กเข้าสู่สถานเลี้ยงดูทดแทนในภูมิภาคใดบ้างของโลก และเพราะเหตุใด

ธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น หลังจากเกิดภัยพิบัติสึนามิในมหาสมุทรอินเดียเมื่อปี พ.ศ. 2547 ที่มีการจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่บ้านพักเด็กในจังหวัดอาเจะห์ผ่านทางรัฐบาลอินโดนีเซียเป็นจำนวนเงิน 5.43 ล้านดอลลาร์สหรัฐระหว่างปี พ.ศ. 2548 ถึง พ.ศ. 2550²⁹

ต้องเสียค่าใช้จ่าย ส่วนพ่อแม่ที่ยากจนก็มีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นเพื่อหางานทำ ส่งผลให้ต้องทอดทิ้งลูกไว้ในสถานเลี้ยงดูทดแทน อีกทั้งมีครอบครัวยากจนที่ถูกบีบบังคับให้มอบลูกเพื่อแลกกับเงิน โดยสถานเลี้ยงดูทดแทนหรือหน่วยงานด้านการรับบุตรบุญธรรมที่ไร้ศีลธรรม ซึ่งมุ่งหากำไรจากการมีเด็กภายใต้การดูแลหรือการค้าเด็ก

เด็กถูกทอดทิ้งเข้าสู่สถานเลี้ยงดูทดแทนเพราะเหตุใด

ข้อสรุปที่ว่าเด็กส่วนใหญ่ในสถานเลี้ยงดูทดแทนเป็นเด็กกำพร้านั้นเป็นความเข้าใจผิดอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากเด็กเหล่านี้เกินกว่าร้อยละ 80 มีพ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ที่ยังมีชีวิตอยู่ และสามารถเลี้ยงดูลูกได้หากมีการสนับสนุนอย่างเพียงพอ

เด็กในสถานเลี้ยงดูทดแทนส่วนใหญ่มาจากครอบครัวยากจน และ/หรือกลุ่มคนที่ถูกเลือกปฏิบัติ แต่ความเชื่อมโยงนี้อาจไม่ชัดเจนเสมอไป ตัวอย่างเช่น การสำรวจเด็ก 1,836 คนในสถานเลี้ยงดูทดแทนทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศศรีลังกาเมื่อปี พ.ศ. 2548 ที่พบว่าร้อยละ 40 ของเด็กเหล่านั้นถูกส่งเข้าสถานเลี้ยงดูทดแทนเพราะความยากจน³⁰ ครอบครัวจำนวนมากส่งลูกให้กับสถานเลี้ยงดูทดแทนเพราะไม่มีเงินพอสำหรับค่าอาหารหรือบริการสุขภาพสำหรับลูก สถานเลี้ยงดูทดแทนเป็นทางเลือกเดียวที่จะช่วยให้เด็กได้รับการศึกษาโดยไม่

“มีคนมาบอกว่าจะให้เงิน ถ้าฉันยอมให้ลูกไปอยู่กับสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า ฉันร้องไห้ตอนที่อุ้มลูกส่งให้เขาไป ฉันร้องไห้”

(แม่ชาวแกมพูชา)³¹

มีการเลือกปฏิบัติต่อเด็กบางกลุ่มในสถานเลี้ยงดูทดแทน เช่น เด็กที่มีความทุพพลภาพทางร่างกาย และ/หรือจิตใจ เด็กชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ เด็กที่เป็นลูกของแม่เลี้ยงเดี่ยว และเด็กจากครอบครัวที่แตกแยก อีกทั้งเด็กหญิงในบางประเทศก็ถูกทอดทิ้งเข้าสู่สถานเลี้ยงดูทดแทนมากกว่าเด็กชาย ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของประเทศอินเดียรายงานในปี พ.ศ. 2550 ว่ามีเด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือกำพร้าในอินเดีย 11 ล้านคน และร้อยละ 90 ของเด็กเหล่านี้เป็นเด็กหญิง³²

แผนภูมิ 2 ร้อยละของเด็กในสถานเลี้ยงดูทดแทนของบางประเทศ ที่พ่อหรือแม่ หรือทั้งพ่อและแม่ยังมีชีวิตอยู่



2 ภัยจากการเลี้ยงดูทดแทนในสถาบัน

องค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) ตระหนักดีว่ามีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนบางส่วนที่ไม่ส่งผลร้ายต่อเด็ก เช่น บ้านที่เลี้ยงเด็กเป็นกลุ่มขนาดเล็ก ซึ่งในบางกรณี สามารถสนองตอบต่อความจำเป็นพิเศษของเด็กบางกลุ่ม แม้กระนั้นเราก็เห็นว่าโดยทั่วไปสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมักไม่สามารถให้การเลี้ยงดูเด็กได้ตามมาตรฐานที่ดีพอเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กแต่ละคน

เนื้อหาในบทนี้จะสรุปหลักฐานเกี่ยวกับอันตรายที่เด็กได้รับการเลี้ยงดูในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน รวมถึงพิจารณาผลกระทบต่อเด็กเหล่านี้และต่อสังคมโดยรวม

ความเสียหายต่อพัฒนาการเด็ก

นับแต่ต้นศตวรรษที่ 20 มีผู้บันทึกไว้มากมายถึงความเสียหายต่อพัฒนาการของเด็กอันมาจากการเลี้ยงดูในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนขนาดใหญ่⁴¹ อีกทั้งมีหลักฐานใหม่ๆ ที่บ่งชี้ว่าเด็กอายุต่ำกว่าสามปีเป็นกลุ่มที่ได้รับผลร้ายดังกล่าวมากกว่าเด็กกลุ่มอื่น⁴²

ล่าสุด มีผลจากการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ครั้งแรก โดย Bucharest Early Intervention Programme⁴³ ซึ่งเปรียบเทียบระดับพัฒนาการของเด็กสามกลุ่ม คือกลุ่มที่ถูกเลี้ยงดูในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนขนาดใหญ่ กลุ่มที่อาศัยอยู่ที่บ้านของเด็กเอง และกลุ่มที่เลี้ยงดูโดยครอบครัวอุปถัมภ์ การศึกษาดังกล่าวสุ่มตัวอย่างเด็กสามกลุ่มนี้ในประเทศโรมาเนียจำนวน 208 คน (อายุเฉลี่ย 22 เดือน) และติดตามผลการเติบโตทางกายภาพ และพัฒนาการทางการรับรู้ สมอง อารมณ์ และพฤติกรรมของเด็กเหล่านี้เป็นระยะเวลาหลายปี

ผลการศึกษาเป็นหลักฐานที่น่าตกใจถึงภัยจากการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบ กับกลุ่มที่อาศัยอยู่ที่บ้านของเด็กเอง และกลุ่มที่เลี้ยงดูโดย

ครอบครัวอุปถัมภ์ เด็กที่ถูกเลี้ยงดูในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนขนาดใหญ่ที่ประเทศโรมาเนียมีปัญหาด้านพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัดในด้าน :

- ความแคระแกร็น โดยทุก ๆ 2.6 เดือน ที่อาศัยในสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า เด็กจะเติบโตช้ากว่าปกติ 1 เดือน
- ระดับสติปัญญา (IQ) และระดับกิจกรรมทางสมองต่ำอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะเด็กที่เข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนตั้งแต่อายุยังน้อย
- มีแนวโน้มพฤติกรรมผิดปกติ เช่น พัฒนาการทางสังคมและอารมณ์ที่หยุดชะงักหรือล่าช้า ปัญหาพฤติกรรมก้าวร้าว สมาธิสั้น และอาการที่คล้ายกับออทิสติก

ข้อค้นพบเหล่านี้ ยังสอดคล้องกับผลจากการวิจัยครั้งต่อมา เกี่ยวกับสภาพและข้อจำกัดที่พบโดยทั่วไปในสถานสงเคราะห์ขนาดใหญ่ อันส่งผลให้เด็กมีพัฒนาการล่าช้า⁴⁴ เช่น การไม่ได้สบตากับผู้คนและขาดการกระตุ้นในด้านอารมณ์และกายภาพ อาจทำให้กระบวนการทางระบบประสาทไม่เคยถูกกระตุ้นให้ทำงาน และส่งผลให้เด็กมีพัฒนาการทางสมองล่าช้าและมีระดับสติปัญญาต่ำ⁴⁵ การขาดของเล่น สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่น และการศึกษาที่ส่งเสริมพัฒนาการลดทอนทักษะการเคลื่อนไหวกล้ามเนื้อและภาษาของเด็กจำนวนมาก ส่วนภาวะแคระแกร็นเป็นผลจากการขาดอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการ และความเจ็บป่วยเพราะสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด ไม่ถูกสุขลักษณะ รวมถึงขาดการรักษาพยาบาล ตัวอย่างเช่น เด็กทารกมักต้องทนสวมใส่เสื้อผ้าสกปรกอยู่นาน ก่อนที่พี่เลี้ยงจะมาเปลี่ยนให้ นอกจากนี้วิธีป้อนนมจากขวดอย่างผิด ๆ ด้วยการจัดให้ทารกดื่มในท่านอนหงายบนเบาะนอนของตนเพื่อประหยัดเวลาและลดภาระของพี่เลี้ยง ก็ปิดกั้นไม่ให้เด็กได้เรียนรู้วิธีดื่มนมที่ถูกต้องและมีการสัมผัสกับพี่เลี้ยงอย่างเพียงพอ ส่งผลให้เด็กมีปัญหาทางกายภาพ พฤติกรรม และกระบวนการรับรู้

แม้สถานเลี้ยงดูทดแทนที่ดำเนินงานอย่างดีก็ยังสามารถส่งผลเชิงลบต่อพัฒนาการของเด็กได้ ตัวอย่างเช่น

การถูกแยกออกจากพ่อแม่และพี่น้องอาจสร้างความทุกข์ใจให้เด็ก จนเกิดปัญหาทางจิตใจและพฤติกรรมอย่างยาวนาน ส่วนการขาดปฏิสัมพันธ์เชิงบวกกับพี่เลี้ยงคนเดิมอย่างต่อเนื่อง ก็ทำให้เด็กขาดโอกาสในการพัฒนาความไว้วางใจส่วนตัวและทักษะสำคัญๆ ทางสังคม รวมถึงทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำหน้าที่พ่อแม่ที่ดีในอนาคต⁴⁶

**“เราไม่เคยได้รับความรักเลย
เรามีข้าวของเครื่องใช้ทุกอย่าง
ทั้งเตียงนอน อาหาร เสื้อผ้า
แต่เราไม่เคยได้รับความรัก”**

(เด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่เอล ซัลวาดอร์)

การละเมิดและแสวงหาประโยชน์

สภาพที่มีรั้วรอบขอบชิดของสถาบันเลี้ยงดูทดแทนซึ่งมักตั้งอยู่โดดเดี่ยว รวมถึงการที่เด็กจำนวนมากในสถาบันเหล่านี้ไม่รู้ถึงสิทธิของตนและไร้หนทางที่จะปกป้องตนเอง ก็ล้วนทำให้เด็กยิ่งเสี่ยงต่อการถูกระทำ

ด้วยความรุนแรงมากกว่าเด็กทั่วไป โดยมีผลการศึกษามากมายที่ระบุถึงเหตุละเมิดเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนในลักษณะต่าง ๆ เช่น การข่มขืนอย่างต่อเนื่อง และการละเมิดทางเพศในรูปแบบอื่น ๆ การแสวงหาประโยชน์ซึ่งรวมถึงการค้าเด็ก การทำร้ายร่างกาย เช่น การตีและการทรมาน ตลอดจนการทำร้ายจิตใจ ซึ่งรวมถึงการแยกให้เด็กอยู่อย่างโดดเดี่ยว การไม่ให้ความรัก และการลงโทษด้วยวิธีทำให้รู้สึกอับอาย ทั้งนี้ เด็กที่พบผลกระทบเสี่ยงต่อการถูกละเมิดมากกว่าเด็กอื่น ๆ ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน⁴⁷

**“ช่วยพวกเราด้วย ผมถูกส่งมาที่นี่
เพื่อให้ได้รับการคุ้มครอง เพราะผมเป็น
เด็กเร่ร่อน แต่ที่นี่ พวกผมต้องอยู่ปน
กับพวกเด็กไม่ดี ขนาดจะอาบน้ำหรือ
นอนให้พอก็ยังทำไม่ได้เลย เพราะกลัว
ถูกลอบแทง ถูกทำร้าย หรือถูกเล่นงาน
ด้วยวิธีอื่น”**

(เด็กชายวัย 12 ปีในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ฟิลิ)⁴⁸

ความบอบช้ำทางจิตใจ - กรณีตัวอย่างจากประเทศเซอร์เบีย⁴⁹

สถาบันเลี้ยงดูทดแทนส่วนใหญ่มีพี่เลี้ยงน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนเด็ก ทำให้มีข้อจำกัดในการสนองตอบต่อความต้องการของเด็ก และส่งผลต่อพฤติกรรมของเด็ก ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในบ้านพักเด็กแห่งหนึ่งที่ประเทศเซอร์เบีย (ถูกจัดว่าเป็นสถาบันเลี้ยงดูทดแทนซึ่งเป็นเลิศในระดับชาติ) ซึ่งมีพี่เลี้ยงห้องละสองคนทำหน้าที่ดูแลเด็กจำนวน 16 คน

เด็กชายวัย 18 เดือนคนหนึ่งเรียนรู้อย่างรวดเร็วว่าพี่เลี้ยงจะให้ความสนใจเมื่อเขาตีเด็กอื่น และความสนใจเชิงลบที่ได้รับก็ยิ่งดีกว่าไม่ได้รับความสนใจเลย การสนองตอบของพี่เลี้ยงต่อการกระทำของเขาส่งผลโดยไม่ตั้งใจให้เขามีพฤติกรรมก้าวร้าวมากขึ้น และสร้างปัญหาจนเขาต้องถูกแยกไม่ให้อยู่ใกล้พี่เลี้ยงและเด็กอื่น ๆ ความพยายามให้ได้รับการเอาใจใส่ของเด็กชายคนนี้

จึงกลับทำให้เขาถูกโดดเดี่ยว และขาดโอกาสที่จะมีพัฒนาการอย่างสมบูรณ์

เด็กหญิงวัย 2 ปีที่อาจบกพร่องด้านการเรียนรู้คนหนึ่งพบว่าพี่เลี้ยงจะให้ความสนใจทันทีที่เธอใช้มือข่วนร่างกายและดึงผมของเธอเอง เมื่อทำเช่นนี้แล้วได้ผลตามต้องการทุกครั้ง เธอก็ยิ่งข่วนตามตัวและดึงผมของเธอเองบ่อยขึ้นอีก การไม่ถูกละเลยนั้นคุ้มค่ากับความเจ็บปวด แต่ด้วยเหตุที่พี่เลี้ยงแต่ละคนต้องดูแลเด็กอีกเจ็ดคน มาตรการที่ใช้ควบคุมสถานการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการมัดเด็กหญิงติดกับเบาะนอนเพื่อป้องกันไม่ให้เธอทำร้ายตนเอง ความต้องการตามธรรมชาติให้ได้รับการเอาใจใส่ของเด็กหญิงคนนี้ จึงส่งผลให้เธอถูกละเมิดทางร่างกายและถูกละเลยด้วยมาตรการที่ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันเลี้ยงดูทดแทนรับรู้และยินยอมให้นำมาใช้

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

“ครั้งหนึ่งหนูไปเข้าห้องน้ำ โดยไม่รู้ว่าถึงเวลานับจำนวนเด็กแล้ว พอออกจากห้องน้ำ พี่เลี้ยงก็จับหนู เอาหัวกระแทกกับกำแพงตั้งหลายที”

(เด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่มองโกเลีย)⁵⁰

ความรุนแรงในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมักถูกซ่อนเร้นไว้เป็นส่วนใหญ่ การประเมินระดับและลักษณะของความรุนแรงดังกล่าวจึงทำได้ยาก แต่ก็มีหลักฐานบ่งชี้ว่ามีการละเมิดเช่นนี้อย่างกว้างขวาง ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยส่งผลกระทบต่อเด็กชายและเด็กหญิงในทุกกลุ่มอายุ

- ผลการศึกษาในประเทศคาซัคสถานเมื่อปี พ.ศ. 2545 พบว่าร้อยละ 63 ของเด็กในบ้านพักเด็กเคยถูกระทำด้วยความรุนแรง⁵¹

- ผลการสำรวจเด็กจำนวน 3,164 คนในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ประเทศโรมาเนียเมื่อปี พ.ศ. 2543 พบว่าเกือบครึ่งหนึ่งของเด็กเหล่านี้ยืนยันว่ามีการใช้วิธีลงโทษด้วยการตีเด็กเป็นประจำ อีกทั้งเด็กมากกว่าหนึ่งในสามก็รู้ว่าเด็กคนไหนบ้างที่เคยถูกบังคับให้มีเพศสัมพันธ์⁵²

- ผลการศึกษาในประเทศไอร์แลนด์เมื่อปี พ.ศ. 2552 ระบุตัวผู้กระทำการละเมิดทางร่างกายและทางเพศ

จำนวน 800 คน ซึ่งละเมิดเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน 1,090 คนระหว่างปี พ.ศ. 2457 ถึงปี พ.ศ. 2543⁵³

- ผลการสำรวจเด็กจำนวน 2,245 คนในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ประเทศอินเดียซึ่งจัดทำโดยรัฐบาลเมื่อปี พ.ศ. 2550 พบว่าร้อยละ 52 ของเด็กเหล่านี้เคยถูกตีและถูกละเมิดทางร่างกายในรูปแบบอื่น ๆ⁵⁴

- ผลการศึกษาระดับภูมิภาคเพื่อการศึกษาเรื่องความรุนแรงต่อเด็กขององค์การสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2548 พบว่าเด็กทั่วภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเห็นว่าความรุนแรงในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเป็นปัญหาสำคัญ⁵⁵

- ผลการศึกษาในอเมริกาเหนือเมื่อปี พ.ศ. 2545 พบว่ามีการใช้ความรุนแรงกับเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมากกว่าในครอบครัวอุปถัมภ์ถึงหกเท่า⁵⁶

ทั้งนี้ยังมีหลักฐานบ่งชี้ว่าการแสวงหาประโยชน์จากเด็กและการค้าเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนกำลังเป็นปัญหาเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง แม้ว่าข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับประเด็นนี้จะหาได้ยากมาก⁵⁷ มีการใช้กระบวนการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศเป็นฉากบังหน้าเพื่อการ “ค้าเด็ก” จากสถานสงเคราะห์เด็กและพ่อแม่ถูกชักนำให้เข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนเพื่อประโยชน์ทางการเงินจากการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศหน่วยงานด้านการรับบุตรบุญธรรมที่ไร้ศีลธรรมสมคบกับ

การค้าเด็กในประเทศไลบีเรีย⁵⁸

มีความวิตกอย่างมากถึงปัญหาการค้าเด็กในประเทศไลบีเรีย ด้วยเหตุที่มีสถานเลี้ยงเด็กกำพร้าเพิ่มขึ้นมากกว่าสิบเท่าจากจำนวนเพียงสิบแห่ง (ที่รับรู้อย่างเป็นทางการ) ในปี พ.ศ. 2532 เป็น 114 แห่งในปี พ.ศ. 2551 (ตามข้อมูลกระทรวงสวัสดิการสังคมของประเทศไลบีเรีย) โดยเชื่อกันว่าจำนวนที่แท้จริงสูงกว่านั้นมาก พร้อมกันนั้นก็มีการรับเด็กชาวไลบีเรียเป็นบุตรบุญธรรมเพิ่มขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และยุโรป ตัวอย่างเช่น การรับเด็กชาวไลบีเรียเป็นบุตรบุญธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา เพิ่มจำนวนขึ้นจาก 89 คนในปี พ.ศ. 2547 เป็น 249 คนในปี พ.ศ.

2551 ในหลายกรณีของการรับบุตรบุญธรรมดังกล่าว มีพฤติกรรมที่ถูกสรุปว่าเป็นการค้าเด็ก และข้อสรุปนี้ได้รับการสนับสนุนจากการประเมินขององค์การสหประชาชาติ เรื่องการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2550⁵⁹ นับแต่นั้นมา รัฐบาลไลบีเรียก็ได้สั่งยับยั้งการส่งเด็กไปเป็นบุตรบุญธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ ตลอดจนได้แจ้งเตือนเรื่องการรับเด็กชาวไลบีเรียเป็นบุตรบุญธรรม ไว้บนเว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐ

สถาบันเลี้ยงดูทดแทน เพื่อบีบบังคับหรือหลอกลวงพ่อแม่ของเด็กให้มอบลูกไปเป็นบุตรบุญธรรมในต่างประเทศ พ่อแม่ยอมทำตามด้วยความหวังว่าลูกจะได้รับโอกาสทางการศึกษา ได้มีชีวิตที่ดีขึ้น หรือได้กลับมาอยู่กับครอบครัวอีกครั้งเมื่อมีอายุครบ 18 ปี แต่มีพ่อแม่เพียงส่วนน้อยที่ได้รับการบอกกล่าวว่าพวกเขากำลังละสิทธิของการเป็นผู้ปกครองลูกตามกฎหมาย ส่วนบรรดาพ่อแม่บุญธรรมก็มักไม่รู้ถึงสถานการณ์จริงของเด็กที่พวกเขาได้รับบุตร

“เราพาลูกๆ ไปที่นั่น (สถาบันเลี้ยงดูทดแทนแห่งหนึ่ง) เพื่อให้ช่วยดูแลระหว่างช่วงฤดูหนาว เพราะเราไม่มีเงินค่าอาหารสำหรับลูก ๆ แต่พอเรากลับไปรับลูกกลับบ้าน พวกเขาบอกว่าคุณได้ไปจากที่นั่นแล้ว”

(พ่อของเด็กในโรมาเนียเล่าถึงการที่ลูกถูกส่งไปเป็นบุตรบุญธรรมในต่างประเทศ)⁶⁰

ผลกระทบต่อสังคม

อาจกล่าวได้ว่าการดูแลเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนกำลังสร้าง “กลุ่มคนที่หายไป” ในหมู่เยาวชนที่ไม่สามารถมีส่วนร่วมในสังคมอย่างสมบูรณ์ เด็กจำนวนมากที่เข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนตั้งแต่อายุน้อย มีระดับของพัฒนาการทางร่างกาย สังคม และอารมณ์ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ โดยเฉพาะเด็กที่เคยตกเป็นเหยื่อความรุนแรงทางร่างกายและจิตใจ ก็อาจประสบปัญหาเรื้อรังด้านพัฒนาการ การบาดเจ็บ และความบอบช้ำ เด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมักไม่ได้รับการศึกษาสูง ไม่ค่อยรู้หนังสือ และขาดทักษะด้านคณิตศาสตร์ ส่วนเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ถูกตัดขาดจากชุมชนก็ขาดโอกาสในการพัฒนาเครือข่ายทางสังคมซึ่งเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับอนาคต อีกทั้งเยาวชนกลุ่มนี้ยังมักถูกสังคมตราหน้าว่าเคยอยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน

“ถ้าคุณเติบโตเป็นผู้ใหญ่ในหมู่บ้าน คุณก็จะได้แต่งงาน แต่คุณทำไม่ได้แน่ถ้าอยู่ในสถานเลี้ยงเด็กกำพร้า”

“พอคุณอายุมากไป พวกเขาให้คุณออกไปจากที่นี่ แต่คุณไม่มีที่ไป”

(เด็ก ๆ จากเมืองลิลองเว ประเทศมาลาวี)⁶¹

“ไม่เคยมีใครสอนพวกเราให้รู้วิธีดำเนินชีวิตเอง พอถึงวันที่กำหนด เราก็ได้รับแจกสบู่ แปรงสีฟัน ยาสีฟัน และเสื้อผ้าเหมือนกันหมดเกือบทุกคน เราตัดผมทรงเดียวกันด้วยจนถึงอายุ 12 เรารู้สึกเหมือนกับอาศัยอยู่ในตู้ฟักไข่”

(เด็กหญิงในสถานสงเคราะห์ที่ประเทศไทย)⁶²

“การส่งเด็กเข้าสถานรับรองก็เหมือนกับการส่งเข้าคุก เพราะเด็กจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของสถานรับรองแห่งนั้น แสดงความเห็นไม่ได้ ออกไปพักผ่อนข้างนอกก็ไม่ได้ มันเหมือนถูกลงโทษ”

(ผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือจากนานาชาติให้ความเห็นขณะทำหน้าที่ในประเทศปากีสถาน)⁶³

ปัญหาทั้งหมดนี้ลดโอกาสในชีวิตของเด็กที่เติบโตขึ้นจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทน การปฏิบัติกิจวัตรตามตารางที่กำหนดไว้เป็นเวลาหลายปีโดยมีโอกาสดัดสนใจเล็กน้อยมากหรือไม่มีเลย ทำให้เด็กเหล่านี้อาจไม่รู้วิธีดำเนินชีวิตอย่างอิสระ วิธีทำอาหาร วิธีใช้จ่ายและเก็บออมเงิน รวมถึงวิธีริเริ่มทำสิ่งต่างๆ ด้วยตนเอง เด็กเหล่านี้เสี่ยงต่อการถูกแสวงหาประโยชน์และละเมิดมากกว่าเด็กอื่นๆ เพราะขาดความตระหนักเรื่องสิทธิของตนและเคยชินกับการปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีข้อโต้แย้ง นอกจากนี้ พวกเขาและเธอก็อาจหางานทำหรือสร้างสัมพันธภาพทางสังคมได้ยาก

ผลร้ายที่เด็ก ๆ ได้รับจากการใช้ชีวิตยาวนานระหว่างช่วงวัยเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน ย่อมส่งผลต่อสังคมโดยรวมอย่างแน่นอน ชีวิตที่ขาดโอกาสทำให้เด็กที่เคยอยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเป็นเวลานานมีความเสี่ยงสูงกว่าเด็กทั่วไปในด้านการก่ออาชญากรรมเพื่อความอยู่รอด การมีพฤติกรรมต่อต้านสังคม การมีปัญหาด้านการผูกพันกับผู้อื่น (attachment disorders) การประสบปัญหาในการทำหน้าที่พ่อแม่ที่ดีในอนาคต ตลอดจนการต้องพึ่งพาบริการจากภาครัฐและเอกชนเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีและความอยู่รอด โดยทั่วไปเด็กเหล่านี้มักมีความสามารถน้อยกว่าเด็กอื่นๆ ในการร่วมเสริมสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมีผลการวิจัยในประเทศไทย ที่แสดงว่าเด็กที่มาจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทนจำนวนหนึ่งในสามกลายเป็นเด็กเร่ร่อน หนึ่งในห้าตกเป็นผู้

ผลกระทบระยะยาวจากการเติบโตในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน⁶⁴

มีการศึกษาวิจัยไม่มากนักถึงผลกระทบจากการถูกละเมิดที่เด็กประสบในระยะยาว โดยหนึ่งในนั้นคือการศึกษาที่ดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2552 โดยคณะกรรมการสอบสวนด้านการละเมิดเด็กของประเทศไอร์แลนด์ (Irish Commission to Inquire into Child Abuse) ซึ่งได้ปรึกษาหารือกับผู้ให้ข้อมูลทั้งชายและหญิงจำนวนรวม 1,090 คน ที่ได้แจ้งเหตุว่าถูกละเมิดทางร่างกายหรือทางเพศขณะยังเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ประเทศไอร์แลนด์ ระหว่างปี พ.ศ. 2457 ถึงปี พ.ศ. 2543 มีการสอบถามผู้ให้ข้อมูลเหล่านี้ถึงลักษณะของการละเมิด ผลกระทบที่ได้รับ และวิธีแก้ปัญหาที่ดีที่สุดสำหรับอนาคต

ผู้ให้ข้อมูลจำนวนมากกล่าวว่าเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ชีวิตของพวกเขาและเธอ “ถูกทำลายด้วยความ

ทรงจำจากวัยเด็กเกี่ยวกับความหวาดกลัวและการถูกละเมิด” และเล่าปัญหาด้านความสัมพันธ์ การถูกตัดขาดจากพี่น้องและเครือญาติ ความยากลำบากในการเป็นพ่อแม่ของพวกเขา และการกระทำต่อลูกของตนเองด้วยพฤติกรรมที่พี่เลี้ยงในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเคยกระทำต่อตน ผู้ให้ข้อมูลจำนวนราวครึ่งหนึ่งแจ้งว่าเคยเข้ารับบริการให้คำปรึกษา ชายหญิงเหล่านี้เล่าถึงชีวิตที่ยากจน ถูกสังคมโดดเดี่ยว ดิตสุรา เจ็บป่วยทางจิต มีพฤติกรรมก้าวร้าวและทำร้ายตนเอง คนกลุ่มนี้จำนวนร้อยละ 70 ไม่ได้เรียนหนังสือในระดับมัธยมศึกษา แม้จะมีหลายคนที่ระบุว่าตนเองประสบความสำเร็จทางอาชีพการงาน แต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีอาชีพเป็นแรงงานไร้ฝีมือ

ต้องหาในคดีอาชญากรรม ส่วนจำนวนที่ฆ่าตัวตายก็อาจมากถึงหนึ่งในสิบของเด็กเหล่านี้⁶⁵

ปัญหาด้านคุณภาพการเลี้ยงดู

เรื่องน่ากังวลอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาที่เด็กในสถานเลี้ยงดูทดแทนขนาดใหญ่ถูกละเลย เนื่องจากมาตรฐานการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพต่ำ ซึ่งรวมถึงภาวะทุพโภชนาการในระดับที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ปัญหาด้านสุขลักษณะและการรักษาพยาบาล การขาดโอกาสทางการศึกษา และปัญหาเรื้อรังของการขาดผู้ดูแลเอาใจใส่ร่างกายและอารมณ์ ตัวอย่างเช่น เด็กอาจต้องใช้เตียงนอนร่วมกับเด็กอื่นหรือนอนบนพื้น ได้รับอาหารเพียงวันละมื้อ ไม่มีพื้นที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่น และได้รับการเอาใจใส่จากพี่เลี้ยงน้อยมากหรือไม่ได้รับเลย ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2551

รัฐบาลไอบีเรียได้ทำการประเมินสถานที่เลี้ยงเด็กกำพร้าในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 114 แห่ง และพบว่ามีเพียง 28 แห่งที่คุณภาพการเลี้ยงดูเด็กเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ⁶⁶ ส่วนการศึกษาที่ดำเนินการโดยองค์การยูนิเซฟและรัฐบาลศรีลังกาเมื่อปี พ.ศ. 2550 ก็พบว่าในจำนวนบ้านพักเด็ก 488 แห่งที่ดำเนินงานโดยเอกชน มีเพียงร้อยละ 2 ที่คุณภาพการเลี้ยงดูเด็กแต่ละคนเป็นไปตามมาตรฐาน⁶⁷ มาตรฐานการเลี้ยงดูที่มีคุณภาพต่ำเช่นนี้ มักเป็นเพราะจำนวนพี่เลี้ยงที่น้อยเกินไปสำหรับจำนวนเด็กที่ต้องได้รับการดูแล ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเลี้ยงดูมีคุณภาพดีจึงเป็นการเพิ่มสัดส่วนของพี่เลี้ยงต่อจำนวนเด็ก ซึ่งทำได้ยากมากในสถานเลี้ยงดูทดแทนขนาดใหญ่⁶⁸

3 เหตุใดจึงยังมีการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

แม้ว่าการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันจะเป็นต้นเหตุของความเสียหายสำหรับเด็ก แต่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนก็ยังคงเป็นวิธีการหลักในหลายประเทศ เนื้อหาของบทนี้จะอธิบายถึงสาเหตุที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และบรรดาองค์กรอิสระไม่ลงทุนเพื่อสนับสนุนครอบครัวของเด็กและการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชน รวมถึงความท้าทายทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในอันที่จะให้การเลี้ยงดูทดแทนที่ดีสำหรับเด็ก

การขาดความมุ่งมั่นทางการเมือง

การขาดความมุ่งมั่นทางการเมืองในการลงทุนเพื่อเด็กกลุ่มเปราะบางที่สุด ก็คือต้นเหตุสำคัญที่ทำให้มีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย เพราะนั่นเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับบรรดารัฐบาลซึ่งไม่สามารถ หรือไม่จริงใจที่จะจัดการกับปัจจัยอันซับซ้อนทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่ผลักดันครอบครัวให้ส่งลูกเข้าสู่ระบบการเลี้ยงดูทดแทน สถาบันเลี้ยงดูทดแทนจึงถูกใช้เป็นที่เก็บซ่อนเหยื่อของความยากจน การกีดกันและเลือกปฏิบัติทางสังคม และเด็กที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ

ปัญหาความยากจนและการกีดกันทางสังคมทำให้ครอบครัวส่งลูกเข้าสู่ระบบการเลี้ยงดูทดแทน มักแก้ไขได้ด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือเด็กและครอบครัวในกลุ่มชายขอบที่ยากจนมากที่สุด ซึ่งไม่มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมักไม่ต้องการลงทุนในด้านบริการสนับสนุนครอบครัว และการเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นชุมชนสำหรับกลุ่มที่ต้องการบริการเหล่านี้มากที่สุด เนื่องจากการทำเช่นนั้นอาจลดทอนวาระการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลเอง

การจัดตั้งสถาบันเลี้ยงดูทดแทนยังเป็นวิธีที่ค่อนข้างง่าย ปรากฏชัด และมีขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับการ “แก้ปัญหา” เด็กที่ถูกแยกจากครอบครัว เด็กกำพร้า และเด็กที่ถูกละเลยทอดทิ้ง โดยมีโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสมสำหรับการจัดสรรเงินทุนและกำหนดตัวผู้รับผิดชอบ พุดง่าย ๆ ได้ว่า คือที่อันเหมาะสมที่จะส่งเงินไป

ให้ สถาบันเลี้ยงดูทดแทนให้ผลลัพธ์ที่จับต้องได้ แลกกับการสนับสนุนจากแหล่งทุน ดังนั้นจึงดึงดูดแหล่งทุนที่ต้องการให้ความช่วยเหลือเด็กและผู้รับการสนับสนุนที่ต้องทำแค่งานการใช้จ่ายเงิน ในขณะที่การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวมีความซับซ้อนกว่ามากและสื่อสารผลงานต่อผู้บริจาคได้ยาก

รัฐบาล ผู้บริจาค และองค์กรที่มุ่งนำเสนอ “ผลงาน” ย่อมเห็นว่าสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมีประโยชน์มาก ตัวอย่างเช่น การนับจำนวนเด็กในสถานรับรอนั้นทำได้ง่ายกว่าการติดตามผลที่ได้รับจากงานรณรงค์ส่งเสริมการทำหน้าที่พ่อแม่ที่ดี ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการติดตามผลที่ซับซ้อน ส่วนการดำเนินงานเชิงป้องกันก็วัดผลได้ยากมาก ด้วยเหตุนี้ การแสดงออกว่าได้แก้ปัญหาด้วยความเด็ดขาดจึงมักเป็นประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าการป้องกันก่อนปัญหาจะเกิด

การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว ต้องได้รับการสนับสนุนเป็นเวลานานจึงจะเกิดผล ตัวอย่างเช่น ต้องใช้เวลาหลายปีจึงจะสามารถจัดตั้งระบบการรับบุตรบุญธรรมที่มีประสิทธิภาพในระดับชาติ นี่คือประเด็นที่สำคัญมากสำหรับรัฐบาลที่มุ่งแสดงผลงานภายในวาระการทำงานเพียงสมัยเดียว รวมถึงองค์กรด้านมนุษยธรรมและการพัฒนา ที่มุ่งรายงานผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานให้แก่ผู้บริจาคภายในกรอบเวลาของโครงการ

โครงสร้างที่ไม่รวมศูนย์และ “ไม่เป็นระเบียบ” อันเป็นลักษณะเฉพาะของการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวนั้น สร้างความลังเลให้กับรัฐบาลของบางประเทศ แหล่งทุนระดับสากลบางส่วน และองค์กรบางแห่ง ส่วนองค์กรที่ปฏิบัติงานในรัฐที่อ่อนแอก็ต้องเผชิญกับความท้าทายของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นใหม่ทั้งหมดเพื่อสนับสนุนการจัดบริการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์ การเลี้ยงดูโดยเครือญาติ การสืบเสาะหาครอบครัว การคืนเด็กสู่ครอบครัว การรับบุตรบุญธรรม และบริการสวัสดิการสังคม

ความท้าทายด้านการเงิน

รัฐบาลของหลายประเทศไม่ต้องการรับภาระค่าใช้จ่ายที่อาจสูงมากของการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชน ทั้ง ๆ ที่มีหลักฐานสนับสนุนว่าการดำเนินงานดังกล่าวมีความคุ้มค่ามากกว่าการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทน ตัวอย่างเช่น ผลการวิเคราะห์การดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนในประเทศโรมาเนีย ประเทศยูเครน ประเทศมอลโดวา และประเทศรัสเซีย ที่สรุปว่าการดำเนินงานเลี้ยงดูเด็กหนึ่งคนในสถานรองรับมีต้นทุนสูงกว่าการจัดบริการทางสังคมให้กับครอบครัวกลุ่มเสี่ยงและเครือญาติที่รับเลี้ยงดูเด็กโดยสมัครใจถึงหกเท่า และสูงกว่าการให้เงินช่วยเหลือแก่ครอบครัวอุปถัมภ์สามเท่า⁷⁰ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายแรกเริ่มและค่าจัดตั้งโครงสร้างระบบงานสนับสนุนที่มีประสิทธิผลสำหรับการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวและชุมชน ก็เป็นความท้าทายทางการเงินอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างที่ค่อนข้างสูงในการจัดจ้างและฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์จำนวนมาก รวมถึงการติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของคนเหล่านี้ในการสนับสนุนช่วยเหลือเด็กกลุ่มเปราะบางและครอบครัว แต่ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในระยะยาวก็จะลดลง เมื่อเด็กจำนวนมากได้พัฒนาและเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีสุขภาพดีและมีประสิทธิภาพ ทำให้ต้องพึ่งพาบริการจากรัฐน้อยกว่าเด็กจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทน

เด็ก ๆ กลายเป็นสินค้า

การส่งเด็กเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนได้กลายเป็นธุรกิจ ในบางประเทศ เด็ก ๆ ได้กลายเป็นสินค้าของธุรกิจที่กำลังเติบโต สถาบันเลี้ยงดูทดแทนและโครงสร้างที่สนับสนุนสถาบันเหล่านี้ ได้สร้างอาชีพให้กับพี่เลี้ยงเด็กและพนักงานอื่น ๆ จำนวนมากที่อาศัยการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบนี้เป็นแหล่งรายได้ สถาบันเลี้ยงดูทดแทนยังสร้างรูปแบบการระดมเงินทุนให้กับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรด้านศาสนาและความเชื่อจำนวนมาก ทั้งที่มีขนาดเล็กและใหญ่ ที่ต้องพึ่งเงินบริจาคเพื่อ

ความอยู่รอด องค์กรเหล่านี้จึงอาจเกรงว่าจะขาดแคลนเงินทุนหากมีการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทนน้อยลง หรือมีการปรับเปลี่ยนไปใช้การเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชน ในบางกรณี พนักงานและผู้มีส่วนร่วมในระบบงานเลี้ยงดูทดแทนจึงเป็นผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเสียเอง อีกทั้งเป็นที่รู้กันว่ามีกรณีเด็กโดยสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ไร้ศีลธรรมเพื่อหากำไรจากการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศและการค้าเด็ก⁷¹ นอกจากนี้ ยังมีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนของภาครัฐและภาคเอกชนจำนวนมากที่ได้รับเงินทุนตามจำนวนเด็กที่อยู่ภายใต้การเลี้ยงดู และมุ่งรักษาจำนวนเด็กไม่ให้ลดลง

ตั้งใจทำดีด้วยความเข้าใจผิด

องค์กรด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาบางแห่งยังไม่ตระหนักถึงผลร้ายที่อาจเกิดจากการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทนอย่างไม่เหมาะสม โดยเฉพาะผู้บริจาคที่เป็นเอกชน ซึ่งมักไม่รู้ว่าเงินสนับสนุนที่มอบให้สถาบันเลี้ยงดูทดแทนนั้น ควรนำไปใช้สำหรับการดำเนินงานที่เน้นครอบครัว ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อเด็ก ๆ มากกว่า ส่วนสาเหตุสำคัญที่สร้างความเข้าใจผิดอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับ “สถานเลี้ยงเด็กกำพร้า” ก็คือการที่บรรดาองค์กรด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาประสบความสำเร็จล้มเหลวในการสื่อสารถึงประโยชน์ของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว ตัวอย่างเช่น สถานที่เลี้ยงเด็กกำพร้าซึ่งทาสีสดใสและมีเด็ก ๆ ภายใต้การดูแลมากมาย มักสร้างความประทับใจให้กับผู้บริจาคชาวตะวันตกมากกว่าภาพของเด็กที่ใช้ชีวิตอยู่กับครอบครัวอุปถัมภ์ในสภาพแวดล้อมแบบสมถะทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา

4 เราควรเลี้ยงดูเด็กกลุ่มประเภบางอย่างไร

แนวปฏิบัติใหม่ระดับสากล เกี่ยวกับวิธีและสภาพของการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก (Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children) ได้กำหนดกรอบการทำงานเพื่อจัดการกับปัญหาของการเลี้ยงดูเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน⁷² แนวปฏิบัตินี้ถูกจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2552 หลังจากได้มีการปรึกษาหารือกับรัฐบาลและผู้เชี่ยวชาญจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเป็นระยะเวลาหลายปี โดยประกอบด้วยหลักการและวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด สำหรับการป้องกันและสนองตอบต่อความต้องการดูแลของเด็ก

เนื้อหาในบทนี้จะกล่าวถึงแนวปฏิบัติดังกล่าว รวมทั้งข้อมูลจากชุดเอกสารขององค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) เรื่องรูปแบบต่าง ๆ ของการเลี้ยงดูทดแทนที่เป็นประโยชน์ (First Resort series on positive care options)⁷³ ข้อมูลจากการทำงานขององค์กรอื่น ๆ และที่สำคัญคือ ข้อมูลจากประสบการณ์ของบางประเทศ ซึ่งเป็นบทเรียนสำหรับการสนับสนุนให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูโดยครอบครัวของเด็กเอง และวิธีจัดให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบที่เป็นประโยชน์หากจำเป็น ทั้งนี้ เนื้อหาข้างต้นเป็นเพียงบทสรุปรูปแบบของการเลี้ยงดูทดแทน ซึ่งจะค้นหารายละเอียดที่ครบถ้วนได้จาก Save the Children's First Resort series⁷⁴

หลักปฏิบัติ

แนวปฏิบัติใหม่กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ที่ควรยึดถือในการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนและคุ้มครองเด็กดังต่อไปนี้

- ไม่ควรส่งเด็กเข้าสู่ระบบการเลี้ยงดูทดแทนโดยไม่จำเป็น
- ในลำดับแรก ควรมุ่งช่วยให้เด็กได้คงอยู่หรือคืนสู่การเลี้ยงดูของพ่อแม่ หรือในกรณีที่จำเป็นได้รับการเลี้ยงดูโดยญาติที่ใกล้ชิด
- ควรให้มาตรการแยกเด็กจากครอบครัวเป็นทางเลือกสุดท้าย โดยใช้ในช่วงเวลาสั้นที่สุดเท่าที่เป็นไปได้
- ในกรณีที่ครอบครัวไม่สามารถให้การเลี้ยงดูลูก

อย่างเหมาะสมแม้ว่าได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอแล้วก็ตาม รัฐมีหน้าที่สร้างหลักประกันให้เด็กคนนั้นได้รับการเลี้ยงดูทดแทนอย่างเหมาะสม

- การตัดสินใจและดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าสู่ระบบการเลี้ยงดูทดแทน ควรกระทำในลักษณะรายการโดยนักวิชาชีพที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กและมีการปรึกษาหารือกับเด็ก
- ควรจัดการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กในรูปแบบครอบครัวและอยู่ในชุมชนเดิมของเด็กแทนสถานรับรองโดยเฉพาะเด็กวัยต่ำกว่าสามปี
- ควรใช้การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถานรับรองเฉพาะสำหรับกรณีที่รูปแบบดังกล่าวมีความเหมาะสม จำเป็นและเอื้ออำนวยต่อพัฒนาการของเด็กคนนั้น โดยควรเป็นการจัดการที่พิจารณาสำหรับเด็กรายบุคคลหรือเด็กกลุ่มเล็ก
- การเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็กควรเป็นไปตามมาตรฐานด้านคุณภาพ และมีการติดตามผลโดยสม่ำเสมอสำหรับทุกกรณี
- ควรมีแผนการเลี้ยงดูเด็กรายบุคคลสำหรับเด็กทุกคนที่อยู่ในระบบการเลี้ยงดูทดแทน และมีการทบทวนแผนดังกล่าวอย่างเป็นทางการ
- เด็กควรติดต่อกับครอบครัวได้โดยสม่ำเสมอ และเด็กที่เป็นพี่น้องกันควรได้อยู่ร่วมกัน

มีความเห็นพ้องกันมากขึ้นว่าต้องมี “แผนงานที่เป็นองค์รวม” สำหรับเด็กแต่ละคนและครอบครัวของเด็ก โดยเป็นแผนงานที่ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านการคุ้มครองและการเลี้ยงดู ที่ตรงกับความต้องการของเด็กที่อาศัยอยู่กับครอบครัว และเด็กที่อยู่ในระบบการเลี้ยงดูทดแทน

มีความเห็นพ้องกันมากขึ้นด้วยว่า ควรจัดรูปแบบการเลี้ยงดูทดแทนให้เหมาะสมกับระดับความสามารถที่พัฒนาตามวัย และสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของเด็กและครอบครัว⁷⁵ โดยเฉพาะความต้องการของเด็กกลุ่มประเภบางอย่างที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงวัยและระดับพัฒนาการ ระหว่างที่อยู่ภายใต้แผนการเลี้ยงดู เช่น เด็กทารกอาจต้องได้รับการเลี้ยงดูทดแทน

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

ในรูปแบบครอบครัว ในขณะที่เด็กวัยรุ่นน่าจะเหมาะกับการได้ใช้ชีวิตอย่างอิสระภายใต้การกำกับดูแล หรือบ้านที่เลี้ยงดูเด็กเป็นกลุ่มขนาดเล็ก

วิธีดำเนินการดังต่อไปนี้สามารถผนวกเข้ากับแผนงานรวม ที่ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านการคุ้มครองและการเลี้ยงดูสำหรับเด็กและครอบครัว

การสนับสนุนให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูโดยครอบครัวของเด็กเอง

การสนับสนุนเด็กให้ได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมโดยครอบครัวของเด็กเองนั้นมีหลายวิธี ซึ่งอาจจัดแยกได้เป็นการดำเนินงานสองส่วนคือ การดำเนินงานที่เจาะจงสำหรับเด็กกลุ่มเปราะบาง และส่วนที่เป็นกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัว

การดำเนินงานสนับสนุนแบบเจาะจง

การดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัวในการเลี้ยงดู และป้องกันไม่ให้ครอบครัวต้องส่งลูกเข้าสู่ระบบการเลี้ยงดูทดแทนนั้น มีวิธีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- จัดมาตรการควบคุมระบบการเลี้ยงดูทดแทน ให้รับได้เฉพาะเด็กที่ครอบครัวไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะให้การเลี้ยงดู แม้ว่าได้รับการสนับสนุนแล้วเท่านั้น
- วางแผนดำเนินงานเลี้ยงดูเด็กรายบุคคลให้ได้รับการเลี้ยงดูทดแทนอย่างเหมาะสม และได้คืนสู่ครอบครัวเมื่อมีความเป็นไปได้
- จัดบริการเยี่ยมบ้านเพื่อให้การสนับสนุนด้านการเลี้ยงดู การส่งต่อเพื่อรับบริการอื่น การให้คำแนะนำและข้อมูล
- จัดบริการด้านการคุ้มครองเด็กเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาความเสี่ยงต่าง ๆ ของเด็ก
- การสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคมแก่เด็กและครอบครัว เพื่อช่วยให้สามารถผ่านพ้นปัญหา ทั้งที่เป็นปัญหาส่วนบุคคลและปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล
- การให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติสำหรับช่วงก่อน

คลอดบุตร วิธีเลี้ยงดู และวิธีเลี้ยงดูเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

- การจัดบริการสำหรับเด็กและครอบครัว ในการป้องกันและแก้ปัญหาการติดสุราและยาเสพติด
- การจัดบริการแบบผสมผสานสำหรับเด็กและครอบครัวที่มีภาวะทุพพลภาพหรือเจ็บป่วย
- การสนับสนุนด้านการรณรงค์และด้านกฎหมายสำหรับครอบครัวกลุ่มเปราะบาง เพื่อประกันให้เด็กมีทะเบียนเกิดและได้เข้าถึงบริการพื้นฐานต่าง ๆ
- การจัดบริการสืบเสาะหาครอบครัวของเด็กและคืนเด็กสู่ครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ประสบภัยจากความขัดแย้งหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งทำให้เด็กต้องใช้ชีวิตบนท้องถนนหรือต้องอยู่ในสถานเลี้ยงดูทดแทน

กิจกรรมสร้างความเข้มแข็งให้ครอบครัว

บริการต่าง ๆ ที่เป็น “งานพัฒนาชุมชน” หรือ “บริการขั้นพื้นฐาน” สามารถถูกจัดให้เป็นงานส่วนที่เป็นกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัว ซึ่งควรประกอบด้วย การสนับสนุนให้มีกลไกติดตามผลและแก้ปัญหาในระดับชุมชน เพื่อให้ช่วยระบุว่าเด็กคนใดบ้างอยู่ในกลุ่มเปราะบาง และช่วยแก้ปัญหาในกรณีที่ยั่งยืน ทั้งนี้ กิจกรรมสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัว ได้แก่

- การสร้างหลักประกันให้เด็กได้เข้าถึงการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ
- การแก้ปัญหาการตีตราและเลือกปฏิบัติ ซึ่งสามารถนำไปสู่การละเลยทอดทิ้งและการละเมิด
- การสร้างหลักประกันให้เด็กและครอบครัวได้เข้าถึงบริการสุขภาพ ซึ่งรวมถึงการรักษาพยาบาลผู้ติดเชื้อเอชไอวีและผู้ป่วยเอดส์
- การสร้างความตระหนักให้กับเด็ก ครอบครัว และบุคคลอื่น ๆ ในเรื่องสิทธิของเด็ก และการคุ้มครองเด็ก
- การจัดให้มีศูนย์รับดูแลเด็กในช่วงกลางวัน เพื่อให้พ่อแม่เด็กมีเวลาประกอบอาชีพ
- การจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็กและชมรมเด็กในระดับชุมชน เพื่อให้ช่วยสนับสนุนครอบครัวกลุ่มเปราะบาง และช่วยระบุว่าเด็กคนใดบ้างอยู่ในกลุ่มเปราะบาง
- การสนับสนุนของใช้ที่จำเป็นสำหรับครอบครัว
- การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและอาชีพให้กับครอบครัว

การคุ้มครองทางสังคม

การคุ้มครองทางสังคมตามคำนิยามที่กำหนดโดย องค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) หมายถึง โครงการและนโยบายที่มุ่งช่วยผู้ยากจนและอยู่ในภาวะเปราะบาง ให้สามารถต่อสู้กับปัญหาและมีชีวิตที่มั่นคงขึ้น⁷⁶ การคุ้มครองทางสังคม มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนเด็กให้ได้รับการเลี้ยงดูโดยครอบครัวของเด็กเอง รวมถึงช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนและการไม่ได้รับบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งผลักดันครอบครัวจำนวนมากให้ต้องส่งลูกเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทน ทั้งนี้ แผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคม ได้แก่

- การจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยสม่ำเสมอตามกำหนดเวลา ให้แก่บุคคลหรือครอบครัวเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนและภาวะเปราะบาง รวมถึงเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร บำนาญสังคม และเบี้ยยังชีพผู้พิการ ซึ่งช่วยให้ครอบครัวสามารถเลี้ยงดูและสนองตอบต่อความต้องการของลูกและบุคคลที่อยู่ในความดูแลได้
- การสนับสนุนด้านความมั่นคงทางอาหารเป็นระยะเวลายาวนาน แก่ครัวเรือน เพื่อลดความเสี่ยงในสถานการณ์ที่ยากลำบาก เช่น ภาวะความแห้งแล้ง
- การจัดบริการฟรีด้านสุขภาพและการศึกษา
- การจัดบริการ และหลักประกันทางสังคม เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกัน ลดปัญหาการเลือกปฏิบัติ และลดภาวะเปราะบางของเด็กและครอบครัว ซึ่งรวมถึงปัญหาความยากจน ตัวอย่างเช่น การจัดบริการรับเลี้ยงเด็กในช่วงกลางวันฟรี และการจัดนักสังคมสงเคราะห์สำหรับคอยช่วยเด็กและครอบครัวให้เข้าถึงบริการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ

การดำเนินแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ จะเป็นประโยชน์มากต่อเด็กในกลุ่มเปราะบางและครอบครัวของเด็ก⁷⁷ ตัวอย่างเช่น องค์การ UNICEF เพิ่งทำการศึกษเกี่ยวกับบริการเลี้ยงดูเด็กในพื้นที่ทางใต้ของแอฟริกา และพบว่าแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมสามารถลดจำนวนเด็กที่ต้องเข้าสู่ระบบการเลี้ยงดูทดแทน และช่วยให้เครือญาติสามารถรับเลี้ยงเด็กที่พ่อแม่ไม่สามารถให้การเลี้ยงดู⁷⁸ ส่วนองค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children) ก็ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแผนงาน

จ่ายเงินอุดหนุนในพื้นที่ตะวันออกและทางใต้ของแอฟริกา และพบว่าแผนงานดังกล่าวช่วยให้ครอบครัวสามารถรับภาระในการดูแลสมาชิกครอบครัวที่เจ็บป่วย และเลี้ยงดูเด็กที่พ่อแม่เจ็บป่วยหรือเสียชีวิตไปแล้ว⁷⁹ นอกจากนี้ แผนงานจ่ายเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Programa de Erradicao do Trabalho Infantil - PETI) ในประเทศบราซิล ก็ได้ลดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในกลุ่มที่เข้าร่วมโครงการ⁸⁰

อย่างไรก็ดี มีบทเรียนจากประสบการณ์ที่บ่งชี้ว่าแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคม ควรมีลักษณะเช่นใดจึงจะสามารถสนองตอบต่อความต้องการอันหลากหลายของเด็กได้อย่างแท้จริง บทเรียนข้อแรกคือ วิธีที่ดีที่สุดไม่ใช่การจ่ายเงินอุดหนุนเพียงอย่างเดียว แต่ต้องมีการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมควบคู่ไปด้วย⁸¹ ซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับประเทศที่โครงสร้างด้านสวัสดิการสังคมยังไม่เข้มแข็ง ส่งผลให้บางประเทศมีการลงทุนอย่างจำกัดในการคุ้มครองทางสังคม โดยเฉพาะในการจัดบริการสนับสนุนทางสังคมและบริการช่วยเหลือครอบครัว⁸² อีกทั้งยังมีความเสี่ยงที่เวลาและทรัพยากรของฝ่ายบริหารที่เตรียมไว้สำหรับบริการช่วยเหลือทางสังคมในรูปแบบอื่นๆ จะถูกถ่ายโอนไปใช้เพื่อรองรับภาระงานด้านการจ่ายเงินอุดหนุน

บทเรียนข้อที่สองคือ จะต้องดำเนินแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมโดยมุ่งเน้นที่เด็ก เพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด⁸³ นั่นคือ ต้องมีความเข้าใจและมุ่งแก้ไขสาเหตุที่ทำให้เด็กอยู่ในภาวะเปราะบาง ซึ่งอาจครอบคลุมถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ การศึกษา สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรม โดยหลักฐานล่าสุดจากพื้นที่ตะวันตกและทางใต้ของแอฟริกา ได้แสดงว่าความรุนแรง การละเมิด การแสวงหาประโยชน์ และการละเลยทอดทิ้งมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้เกิดความเปราะบางและความเสี่ยง แต่กลับไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ภายใต้นโยบายและแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมในอดีต⁸⁴ ทั้งนี้ จะต้องป้องกันอย่างเข้มงวดไม่ให้แผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมสร้างผลกระทบเชิงลบโดยไม่ตั้งใจ เช่น ส่งเสริมผู้คนหรือองค์กรต่าง ๆ ให้รับเลี้ยงดูเด็กเพื่อประโยชน์ทางการเงิน

การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว

การสนับสนุนครอบครัวในประเทศแอฟริกาใต้⁸⁵

มีการประมาณการว่าเด็กในประเทศแอฟริกาใต้ราวร้อยละ 66 (11.9 ล้านคน) อยู่ในครอบครัวยากจน โดยร้อยละ 84 มีอายุไม่เกิน 13 ปี และได้รับเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูจากรัฐบาลเป็นจำนวนเงินเดือนละ 240 แรนด์ (26 ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับเด็กแต่ละคนในกลุ่มเป้าหมาย โดยเด็กที่ได้รับเงินอุดหนุนนี้เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2550 มีจำนวนมากกว่า 8 ล้านคน ส่วนครอบครัวที่เลี้ยงดูลูกซึ่งมีความต้องการพิเศษ ซึ่งรวมถึงกรณีทุพพลภาพ ก็ได้รับเงินช่วยเหลือเช่นกัน นอกจากนี้ ก็มีบริการด้านต่าง ๆ สำหรับครอบครัวและชุมชน ที่จัดโดยรัฐบาล องค์กรด้านศาสนา และความเชื่อ และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงมีศูนย์ให้การช่วยเหลือที่ดำเนินการโดยรัฐบาลภายใต้ความร่วมมือระหว่างกรมสุขภาพ กรมการพัฒนาสังคม และกรมการศึกษา โดยถูกออกแบบมาให้คำปรึกษาและการตรวจโรค บริการตรวจรักษาที่บ้านของผู้ป่วยหนัก การให้ยาต้านไวรัส การจัดหาอาหารสำหรับเด็กนักเรียนบางกลุ่ม และบริการส่งต่อไปพบนักสังคมสงเคราะห์เพื่อรับเงินช่วยเหลือ

รัฐบาลยังได้จ่ายเงินสนับสนุนเดือนละ 680 แรนด์ (79 ดอลลาร์สหรัฐ) ให้แก่ผู้ปกครองที่รับอุปถัมภ์เด็กอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเด็กจะต้องผ่านการประเมินโดยนักสังคมสงเคราะห์ และได้รับการระบุชื่ออย่างเป็นทางการว่าเป็นเด็กที่จำเป็นต้องได้รับการเลี้ยงดูทดแทนก่อนที่จะเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุมัติตามกฎหมาย นอกจากนี้

แม้ว่าจะมีบริการเชิงป้องกันอย่างรอบด้านที่มีคุณภาพสูงเพียงใด สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือจะต้องมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถได้รับการเลี้ยงดูและคุ้มครองโดยครอบครัวของเด็กเอง วิธีที่ดีที่สุดสำหรับเด็กเหล่านี้คือ การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวที่มีการติดตามผลและสนับสนุนอย่างดี⁸⁶ ส่วนเด็กวัยรุ่นที่ไม่ต้องการอาศัยอยู่กับครอบครัวทดแทน วิธีที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการเลี้ยงดูระยะสั้นก็อาจเป็นบ้านที่เลี้ยงเด็กเป็นกลุ่มขนาดเล็กในชุมชน

นี้ การเลี้ยงดูเด็กของผู้รับอุปถัมภ์จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของนักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะทำการประเมินซ้ำทุกสองปี ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. 2550 รัฐบาลได้จ่ายเงินสนับสนุนให้แก่เด็ก 449,009 คน โดยร้อยละ 12 ของเด็กเหล่านี้ (50,000 คน) ได้รับการเลี้ยงดูโดยผู้รับอุปถัมภ์ที่ไม่ใช่ญาติ ในขณะที่เด็กส่วนใหญ่ได้รับการเลี้ยงดูโดยเครือญาติที่เป็นย่าหรือยาย (ร้อยละ 41) และป้า (ร้อยละ 30)

มีการศึกษาที่จัดทำให้แก่องค์กรการ UNICEF เพื่อทบทวนบริการสนับสนุนครอบครัวในประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งสรุปผลว่าแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคมทั้งที่ได้ยกตัวอย่างมา และแผนงานที่ไม่ได้กล่าวถึง เป็นวิธีสนับสนุนที่เป็นประโยชน์ต่อการช่วยให้เด็กไม่ต้องถูกส่งเข้าสู่สถานสงเคราะห์ และมีเด็กในกลุ่มเสี่ยงจำนวน 8.5 ล้านคน ที่ได้รับประโยชน์จากเงินช่วยเหลือภายใต้แผนงานเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร และแผนงานสนับสนุนเงินครอบครัวอุปถัมภ์

อย่างไรก็ดี ความท้าทายที่สำคัญข้อหนึ่งของระบบสนับสนุนครอบครัวในประเทศแอฟริกาใต้ก็คือ ระยะเวลาที่นักสังคมสงเคราะห์ต้องใช้ในการบริหารและติดตามผลของแผนงานเหล่านี้ โดยพวกเขาและเธอได้รายงานว่าต้องใช้เวลาร้อยละ 75 กับงานด้านเอกสารและการบริหาร ทำให้เหลือเวลาน้อยมากสำหรับงานด้านการคุ้มครองเด็ก

วิธีป้องกันเด็กจากผลร้ายของสถาบันเลี้ยงดูทดแทนคือการจัดให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูในครอบครัวทดแทน ที่ช่วยให้เด็กได้รับการเอาใจใส่ ความรัก ประสบการณ์ใช้ชีวิตในครอบครัว และโอกาสที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมของชุมชนและสังคม ซึ่งล้วนแต่เอื้ออำนวยให้เด็กเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีความสามารถและความเข้มแข็งทางอารมณ์สำหรับการดำเนินชีวิตอย่างอิสระ ทั้งนี้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNCRC) ยังได้เห็นถึงประโยชน์ของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว

การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว ได้แก่ เครือ

4 เราควรเลี้ยงดูเด็กกลุ่มประบางอย่างไร

ญาติอุปถัมภ์ ครอบครัวอุปถัมภ์ การรับบุตรบุญธรรม และการสนับสนุนช่วยเหลือบ้านที่เด็กอยู่กันเอง อย่างไรก็ตาม ไม่มีรูปแบบใดของการเลี้ยงดูทดแทนที่ปลอดภัยจากความเสี่ยงโดยสิ้นเชิง ตัวอย่างเช่นประสบการณ์จากสหราชอาณาจักร ที่แสดงให้เห็นถึงผลร้ายที่เด็กได้รับจากกรณีที่ครอบครัวอุปถัมภ์ให้การเลี้ยงดูต่อไปไม่ได้ และกรณีที่มีการเปลี่ยนครอบครัวอุปถัมภ์ครั้งแล้วครั้งเล่า⁸⁷ วิธีลดความเสี่ยงก็คือจะต้องพัฒนารูปแบบการเลี้ยงดูทดแทนที่ยั่งยืนด้วยความรอบคอบ เพื่อเป็นหลักประกันให้เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพปลอดภัย และคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นลำดับแรก

การสร้างรูปแบบการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว จำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการทำงานและบริการที่ครอบคลุมรอบด้าน ตัวอย่างเช่น

- ทำการคัดเลือกและให้การฝึกอบรมครอบครัวทดแทน

• จัดทำกรอบกฎหมาย นโยบาย และกระบวนการ เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้ให้การเลี้ยงดูเด็กและรัฐอย่างชัดเจน ตลอดจนเพื่อความคุ้มครองระบบการเลี้ยงดูทดแทน ให้รับเฉพาะเด็กที่ครอบครัวไม่สามารถหรือไม่เต็มใจให้การเลี้ยงดู แม้ว่าได้รับการสนับสนุนแล้วเท่านั้น

• กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ จัดทำแผนการดูแลเด็ก การจัดการติดตามผลและตรวจสอบ

• สร้างกลไกคุ้มครองทางสังคมเพื่อเป็นหลักประกันให้ครอบครัวทดแทนมีเงินเพียงพอสำหรับการเลี้ยงดูเด็ก

• ให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและสังคม เพื่อเป็นหลักประกันให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูและคุ้มครอง

• จัดให้มีจำนวนนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพมากพอสำหรับให้การสนับสนุนแก่เด็ก และทำหน้าที่แทนพี่เลี้ยงหรือพ่อแม่ของเด็ก

• ทำการรณรงค์สร้างความตระหนักให้สังคมทุกระดับสนับสนุนการเลี้ยงดูเด็กในรูปแบบครอบครัว

การดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชนในโครเอเชีย⁸⁸

กรมการพัฒนาเด็กและครอบครัวของประเทศโครเอเชียมีศูนย์สังคมสงเคราะห์ 100 แห่ง ที่ดำเนินงานมานานกว่า 50 ปีเพื่อพิทักษ์ครอบครัว ทำหน้าที่ผู้ปกครอง ให้คำปรึกษาแก่ครอบครัว และไกล่เกลี่ยกรณีหย่าร้าง โดยทีมงานในแต่ละศูนย์ประกอบด้วยนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักการศึกษา และที่ปรึกษาด้านกฎหมายตำแหน่งละหนึ่งคนทำงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการเพื่อให้บริการแบบครบวงจร (one-stop service) ที่เน้นสนับสนุนการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนแบบครอบครัวและอยู่ในชุมชน รัฐบาลโครเอเชียยังได้อนุมัติให้องค์กรพัฒนาเอกชนจัดตั้งศูนย์สังคมสงเคราะห์ซึ่งดำเนินงานในลักษณะเดียวกับศูนย์ของภาครัฐ โดยภารกิจหลักของศูนย์เหล่านี้ได้แก่

• การเลี้ยงดูเด็กทุพพลภาพในบ้านของเด็กเอง โดยอาจมีการให้เงินช่วยเหลือด้วย

• ทำงานร่วมกับสถานสงเคราะห์เด็กของภาครัฐ 14 แห่ง และขององค์กรพัฒนาเอกชน 3 แห่ง เพื่อดำเนินงานด้านการคืนเด็กสู่ครอบครัว การส่งเด็กเข้ารับการเลี้ยงดูทดแทน และการจัดหาครอบครัวอุปถัมภ์

• ดำเนินงานจัดหา ประเมินผล ฝึกอบรม ให้การรับรอง กำกับควบคุม และสนับสนุนครอบครัวอุปถัมภ์สำหรับเด็กประมาณ 2,500 คน

• ดำเนินงานด้านการรับบุตรบุญธรรม โดยแต่ละปีมีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมภายในประเทศประมาณ 125 คน ส่วนการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศก็ถูกจำกัดไว้ที่ 5 ถึง 6 คน แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากนอกประเทศให้เพิ่มจำนวนเด็กก็ตาม ทั้งนี้ รัฐบาลมีแผนที่จะเพิ่มจำนวนการรับบุตรบุญธรรมสำหรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ

• ทำงานร่วมกับสถานสงเคราะห์ผู้พิการ 25 แห่ง (มีผู้ใหญ่และเด็กภายใต้การดูแล 6,000 ถึง 7,000 คน) เพื่อสร้างบ้านสำหรับผู้พิการกลุ่มเล็กจำนวนห้าถึงหกคน

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องตระหนักว่าการดูแลและคุ้มครองเด็กในกลุ่มเปราะบางคือหนึ่งในบทบาทพื้นฐานของตน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติกำหนดให้รัฐต้องสร้างหลักประกันให้พ่อแม่และผู้ปกครองตามกฎหมายได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงดูลูกอย่างเหมาะสม ต้องให้การคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เด็กที่ถูกแยกออกจากผู้ดูแลหลักด้วยการสร้างหลักประกันให้มีระบบการเลี้ยงดูทดแทนที่เหมาะสม รวมถึงจัดให้ผู้เลี้ยงดูทดแทนได้รับบริการและการสนับสนุน เช่นเดียวกับที่พ่อแม่ของเด็กได้รับ เพื่อลดภาระของการรับเลี้ยงดูเด็ก ตัวอย่างเช่น เด็กกำพร้าส่วนใหญ่ในพื้นที่ทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา อาศัยอยู่ในครัวเรือนที่มีสตรีเป็นหัวหน้าครอบครัว และมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวมากกว่าครัวเรือนที่พ่อแม่เลี้ยงดูเฉพาะลูกของตน⁸⁹

การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวก็มีความเสี่ยงเช่นกัน จึงจำเป็นต้องสร้างหลักประกันให้มีการติดตามผลและสนับสนุนเด็กทุกคนที่ได้รับการเลี้ยงดูในรูปแบบนี้ ตัวอย่างเช่น ครอบครัวทดแทนอาจปฏิบัติต่อลูกของตนต่างจากเด็กที่รับเลี้ยงดู และในบางกรณี ครอบครัวทดแทนอาจแสวงหาประโยชน์จากเด็กกลุ่มเสี่ยง เพื่อให้ได้ผลประโยชน์จากสวัสดิการสังคมหรือทรัพย์สินเมื่อพ่อแม่ของเด็กเสียชีวิต⁹⁰ แต่ความเสี่ยงเหล่านี้ย่อมไม่ใช่ข้ออ้างที่จะนิ่งเฉยหรือไม่ดำเนินการใดๆ เพื่อขจัดความเสี่ยงที่รุนแรงกว่าในการส่งเด็กเข้าสถาบันเลี้ยงดูทดแทน

การปรับปรุงคุณภาพการเลี้ยงดูเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน

นอกจากการจำกัดจำนวนการส่งเด็กเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนแล้ว เรื่องอื่น ๆ ที่ต้องดำเนินการอย่างเต็มที่คือการสร้างหลักประกันให้สถาบันเลี้ยงดูทดแทนต้องสนองตอบต่อความต้องการของเด็กแต่ละคน ต้องดำเนินการตามมาตรฐานด้านคุณภาพ และต้องให้การเลี้ยงดูเด็กเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่มย่อย ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อปรับปรุงสถาบันเลี้ยงดูทดแทนจะต้องไม่แย่งทรัพยากรไปจากการดำเนินงานสนับสนุนครอบครัวในการเลี้ยงดู และจากการพัฒนาวิธีเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์และการรับบุตรบุญธรรม

แนวปฏิบัติใหม่ระดับนานาชาติได้กำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพสำหรับการเลี้ยงดูทดแทนทุกรูปแบบ โดยเป็นมาตรฐานสากลที่ยึดตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ และนำไปใช้ได้กับทุกประเทศ โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับวัฒนธรรม สถานะทางการเงิน และสภาวะการเมือง ทั้งนี้ ข้อมูลจากชุดเอกสาร (First Resort series) ขององค์การช่วยเหลือเด็ก (Save the Children)⁹¹ ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานด้านคุณภาพดังกล่าว ซึ่งสรุปได้ดังนี้

- ควรจำกัดการใช้การเลี้ยงดูทดแทนแก่เด็กในรูปแบบสถาบัน เฉพาะสำหรับกรณีที่รูปแบบดังกล่าวมีความเหมาะสมจำเป็น และเมื่ออำนาจต่อพัฒนาการของเด็กคนนั้น รวมถึงเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเขาหรือเธอเท่านั้น
- เด็กเล็กควรได้รับการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว โดยเฉพาะสำหรับเด็กวัยต่ำกว่า 3 ปี และไม่ควรถูกส่งเข้าสถาบันเลี้ยงดูทดแทน
- ในประเทศที่ยังคงมีสถาบันเลี้ยงดูทดแทนขนาดใหญ่ รัฐควรพัฒนาทางเลือกอื่น ๆ โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจนเพื่อให้สามารถลดจำนวนสถาบันเลี้ยงดูทดแทนอย่างรวดเร็ว ภายใต้ยุทธศาสตร์ซึ่งมุ่งยกเลิกการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันโดยสิ้นเชิง
- รัฐควรกำหนดมาตรฐานการเลี้ยงดูเพื่อสร้างหลักประกันด้านคุณภาพและสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนต่อพัฒนาการของเด็ก เช่น การเลี้ยงดูเด็กเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่มย่อย รวมถึงประเมินสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่เหลืออยู่ตามมาตรฐานนี้
- ในการพิจารณาจัดตั้ง หรือให้อนุญาตจัดตั้งสถาบันเลี้ยงดูทดแทนใหม่ของทั้งภาครัฐและเอกชน รัฐควรให้ความสำคัญอย่างเต็มที่กับยุทธศาสตร์และวัตถุประสงค์การลดจำนวนสถาบันเลี้ยงดูทดแทน
- ต้องมีการประเมินและควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันให้การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันถูกใช้เป็นทางเลือกสุดท้ายและเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กเท่านั้น รวมถึงมีการติดตามผลอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้มั่นใจว่าเด็กจะได้กลับสู่การเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัวเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ นอกจากนี้ ควรมีการทบทวนกรณีของเด็กที่อยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนโดยทันที และจัดให้ได้รับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัวหากเป็นไปได้
- ควรจัดให้เด็กที่เป็นพี่น้องกันอยู่ด้วยกันและควรเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอกับครอบครัวและชุมชนของเด็กเอง

4 เราควรถือเด็กกลุ่มประปรายอย่างไร

• ความต้องการด้านสุขภาพ โภชนาการ ความปลอดภัย อารมณ์ พัฒนาการ และความต้องการอื่นๆ ของเด็กควรได้รับการสนองตอบอย่างสมบูรณ์ ไม่ว่าเด็กคนนั้นจะมีอายุเท่าไร มีลักษณะเฉพาะตัวเป็นอย่างไร และมีความสามารถอยู่ในระดับใด ทั้งนี้ ควรมิชชุดแผนการดูแลที่ตรงกับความต้องการของเด็กแต่ละคน

• ต้องมีชุดกฎหมาย นโยบาย และมาตรฐานที่ครอบคลุมรอบด้าน รวมถึงแนวปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงบทบาท ความรับผิดชอบ และมีความรับผิดชอบหากมีการฝ่าฝืน โดยมีบริการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมีการจัดการให้ผู้ฝ่าฝืนถูกลงโทษตามกฎหมายหรือตามกฎหมายระเบียบทางวิชาชีพ

• สถาบันเลี้ยงดูทดแทนทุกแห่งควรได้รับใบอนุญาตจากรัฐ และควรรับผิดชอบ รายงานการดำเนินงานต่อรัฐ

• จำนวนพี่เลี้ยงต้องมีสัดส่วนเพียงพอกับจำนวน

เด็ก และผู้ปฏิบัติงานในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนต้องได้รับการคัดเลือก กำกับควบคุม และฝึกอบรมอย่างรอบคอบ

• ควรสนับสนุนให้เด็กมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเลี้ยงดูทดแทนของตัวเอง

• ความเป็นอยู่ของเด็กแต่ละคนในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนควรมีการติดตามและสนับสนุนอย่างใกล้ชิด ทั้งในระหว่างที่อยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน และหลังจากที่ได้ออกจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทนแล้ว

รัฐบาลของทุกประเทศมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดและกำกับควบคุมมาตรฐานด้านคุณภาพ สำหรับการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันและในรูปแบบครอบครัว เพื่อให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในด้านนี้และปรับกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของตน ทั้งนี้ แหล่งทุน องค์กรพัฒนาเอกชน และบุคคลอื่น ๆ อาจต้องให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและการเงินสำหรับการออกแบบและกำกับควบคุมมาตรฐานดังกล่าว

การนำเด็กออกจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทนในประเทศอินโดนีเซีย⁹²

ประเทศอินโดนีเซียมีเด็กประมาณ 500,000 คนที่อยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทน 8,000 แห่ง ซึ่งเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99) ดำเนินงานโดยองค์กรด้านศาสนาแต่ขาดการกำกับควบคุม ในปี พ.ศ. 2546 มีการผ่านกฎหมายที่เน้นให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูโดยครอบครัว แต่ระบบการคุ้มครองเด็กในประเทศนี้เกือบทั้งหมดยังต้องพึ่งการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จในปี พ.ศ. 2550 ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ให้กับแนวคิดของรัฐบาล เนื่องจากพบว่าร้อยละ 56 ของเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมีทั้งพ่อและแม่ที่ยังมีชีวิตอยู่ ส่วนเด็กที่พ่อหรือแม่คนใดคนหนึ่งที่ยังมีชีวิตอยู่ก็มีจำนวนเกือบร้อยละ 90 โดยเด็กส่วนใหญ่ถูกส่งเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนเพื่อให้ได้รับการศึกษา และจะออกจากสถาบันเมื่อจบการศึกษาระดับมัธยม

ผลจากการสำรวจดังกล่าวถูกใช้เป็นหลักฐานสำหรับการปรับเปลี่ยนนโยบายครั้งใหญ่ของกระทรวงกิจการสังคมของอินโดนีเซีย โดยได้เริ่มจัดทำกรอบวิธีการและกฎการดำเนินงานสำหรับสถาบันเลี้ยงดูทดแทน และมาตรฐานระดับชาติสำหรับการเลี้ยงดูเด็ก รวมถึงจัดตั้งหน่วยงานกำกับควบคุมและระบบการพิจารณาออกใบอนุญาตขึ้น ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านเด็กสำหรับปี พ.ศ. 2553 ถึง พ.ศ. 2557 มีการเปลี่ยนจุดเน้นไปที่การเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัวและการจัดบริการสนับสนุน โดย

ไม่ได้จำกัดเฉพาะเด็กที่ไม่มีพ่อแม่ แต่ครอบคลุมการคุ้มครองเด็กทุกกรณี การสนับสนุนทางการเงินถูกเปลี่ยนจากสถาบันเลี้ยงดูทดแทนไปสู่การเลี้ยงดูโดยครอบครัว ซึ่งถูกกำหนดให้ใช้เส้นทางเลือกแรกในแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ

กระทรวงกิจการสังคมได้จัดทำฐานข้อมูลระดับชาติของเด็กในระบบการเลี้ยงดูทดแทน และสั่งการหน่วยงานกำกับควบคุมในระดับท้องถิ่นให้ติดตามตรวจสอบสถานสงเคราะห์เด็กในพื้นที่ของตน ในการนี้ Muhammadiyah ซึ่งเป็นองค์กรมุสลิมที่ใหญ่เป็นอันดับสองในประเทศอินโดนีเซีย และมีจำนวนสถานสงเคราะห์เด็กมากที่สุด ก็ได้นำข้อมูลสถานสงเคราะห์ของตนจำนวนร้อยละ 80 เข้าสู่ฐานข้อมูลระดับชาติ โดยได้รับการสนับสนุนให้ขยายบทบาทอันเข้มแข็งขององค์กรในระดับชุมชน ไปสู่การส่งเสริมการเลี้ยงดูโดยครอบครัว

การดำเนินงานด้านครอบครัวอุปถัมภ์และการรับบุตรบุญธรรมก็ได้รับส่งเสริมเช่นกัน สถาบัน National Graduate School of Social Work ได้จัดตั้งศูนย์นำร่องเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีป้องกันการส่งเด็กเข้าสู่สถานสงเคราะห์ วิธีดำเนินงานเพื่อให้เด็กได้คืนสู่ครอบครัว และวิธีวางแผนการเลี้ยงดูที่มีลักษณะถาวร ตลอดจนได้ปรับหลักสูตรฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ให้เน้นที่การสนับสนุนครอบครัว

การเลือกใช้วิธีเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

ภายหลังสิ้นสุดสถานการณ์ความขัดแย้งในประเทศซีเรีย ลีโอน⁹³

ในปี พ.ศ. 2551 ประเทศซีเรีย ลีโอนได้รับการจัดอยู่ในอันดับที่ 179 (เป็นอันดับต่ำสุด) ตามดัชนีการพัฒนามนุษย์ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP Human Development Index) โดยเด็กที่เสี่ยงต่อการเป็นเด็กกำพร้าหรือเด็กกลุ่มเปราะบาง มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 26 ของจำนวนประชากรเด็ก (2.8 ล้านคน) ในประเทศนี้ ซึ่งมีบ้านพักเด็กเพียงสี่แห่งก่อนเกิดสงครามกลางเมือง แต่เพิ่มขึ้นเป็น 48 แห่งจากการประเมินในปี พ.ศ. 2551 และถูกจัดตั้งขึ้นอีกหกแห่งหลังจากนั้น ทั้งนี้ ในบ้านพักเด็ก 48 แห่งที่พบจากการประเมินเมื่อปี พ.ศ. 2551 มีเด็ก 1,871 คน (เด็กชาย 1,070 คนและเด็กหญิง 801 คน) เด็กเหล่านี้ถูกส่งเข้าบ้านพักเด็กด้วยสาเหตุต่างๆ เช่น ความยากจน (ร้อยละ 52) ผู้เลี้ยงดูเสียชีวิต (ร้อยละ 30) ถูกทอดทิ้ง (ร้อยละ 8) และถูกละเลยหรือละเมิด (ร้อยละ 5) การประเมินดังกล่าวยังพบว่ามีข้อมูลที่ครบถ้วนเกี่ยวกับการเข้าสู่บ้านพักและที่มาของเด็กจำนวน 1,323 คน โดยร้อยละ 62 ของเด็กเหล่านี้เข้าสู่บ้านพักเด็กโดยเจ้าหน้าที่ของบ้านพักเป็นผู้รับและไม่มี การปรึกษา กับหน่วยราชการระดับท้องถิ่น ร้อยละ 28 ถูกส่งเข้าบ้านพักโดยพ่อแม่หรือญาติของเด็ก ร้อยละ 5 ถูกส่งมาโดยกระทรวง และไม่มีเด็กคนใดที่ถูกส่งมาตามคำสั่งศาล

ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยสิทธิเด็ก ปี พ.ศ. 2550 ของซีเรีย ลีโอนได้เพิ่มความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ด้านสวัสดิการเด็กในการคุ้มครองเด็ก และกำหนดให้กระทรวงจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการเด็ก

ในทุกหมู่บ้านและชนเผ่า

ประเทศซีเรีย ลีโอนได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก) จัดทำมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการเลี้ยงดูเด็กขึ้น ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิเด็กและผลจากการประเมินในปี พ.ศ. 2551 โดยได้รับความร่วมมือจากบรรดาบ้านพักเด็ก กระทรวง และสภาของเขตปกครองต่างๆ

ข) จัดทำกรอบวิธีการและกฎการดำเนินงาน และฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของบ้านพักเด็ก กระทรวง และสภาของเขตปกครองเกี่ยวกับกรอบวิธีการและกฎการดำเนินงานดังกล่าว

ค) ทำการประเมินบ้านพักเด็กแต่ละแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้ง โดยใช้แบบฟอร์มการประเมินที่ระบุเรื่องที่ต้องปรับปรุงก่อนที่จะได้รับใบอนุญาต และ

ง) ตรวจสอบทบทวนการเลี้ยงดูสำหรับเด็กทั้งหมดในบ้านพักเด็กและมีการส่งเด็กคืนสู่ครอบครัวแล้ว 317 คน รวมถึงมีแผนที่จะส่งเด็กคืนสู่ครอบครัวอีก 250 คนในปี พ.ศ. 2552 ภายใต้การทบทวนกระบวนการคืนเด็กสู่ครอบครัวที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง

ผลสำเร็จอีกประการหนึ่งคือ บ้านพักเด็กสองแห่งได้เปลี่ยนวิธีดำเนินงานจากรูปแบบของสถาบันเลี้ยงดูทดแทน ไปให้การเลี้ยงดูทดแทนโดยเน้นชุมชน ทั้งหมดนี้คือความก้าวหน้าที่ยิ่งใหญ่ แต่ก็ยังมีข้อห่วงใยที่สำคัญเกี่ยวกับความเพียงพอของเงินทุนสำหรับอนาคต

5 ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องเร่งปรับเปลี่ยน

มีเด็กนับล้านคนที่กำลังใช้ชีวิตอยู่ในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ส่งผลร้ายต่อเด็กเหล่านี้ และยังมีเด็กอีกจำนวนมากที่ถูกทอดทิ้งเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนเพิ่มขึ้นทุกวัน รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ องค์กรพหุภาคี ผู้บริจาค องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรด้านศาสนาและความเชื่อ รวมถึงชุมชนต่าง ๆ ต้องดำเนินการโดยทันทีเพื่อยุติการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่เป็นอันตรายต่อเด็กโดยสิ้นเชิง

มีหลายประเทศที่ได้ดำเนินการในด้านนี้ไปบ้างแล้ว แต่ก็ยังไม่เพียงพอและขาดความต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่มักขาดความจริงจังเชิงนโยบาย และไม่มีการจัดสรรเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอ

การออกแบบระบบการเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็กในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการจัดบริการภายใต้ระบบดังกล่าว จะต้องถูกปรับเปลี่ยนเพื่อช่วยให้ครอบครัวสามารถเลี้ยงดูลูกได้ และช่วยให้เด็กได้เข้าถึงบริการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบที่เหมาะสมหากจำเป็น แนวปฏิบัติใหม่ระดับนานาชาติ เกี่ยวกับวิธีและสภาพของการเลี้ยงดูทดแทนสำหรับเด็ก (Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children) ได้กำหนดกรอบสำหรับการดำเนินงานดังกล่าว

ความเอาใจจริงเอาใจทางการเมืองคือเงื่อนไขสำคัญที่สุดสำหรับการปรับเปลี่ยนดังกล่าว การเอาชนะอุปสรรคและความท้าทายของการสร้างรูปแบบการเลี้ยงดูทดแทนที่เหมาะสมสำหรับเด็กนั้น เป็นสิ่งที่ต้องกระทำและไม่ยากเกินเอื้อม รัฐบาล องค์กร และผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาสังคม จะต้องให้ความสำคัญกับประเด็นนี้เป็นลำดับแรก และขจัดความเฉื่อยชาทางการเมือง การทุจริต และความเข้าใจผิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว ทั้งหมดนี้จะสำเร็จได้ภายใต้ภาวะผู้นำทางการเมืองใหม่ที่มุ่งมั่นให้การเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็กดำเนินไปอย่างเหมาะสมในทุกระดับ

องค์กรช่วยเหลือเด็ก ขอเรียกร้องให้

รัฐบาลของประเทศกำหนดนโยบายหรือแผนงานระยะยาวที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติใหม่นี้ ในการพัฒนาบริการสนับสนุนครอบครัวและการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว ควบคู่กับการลดจำนวนสถาบันเลี้ยงดูทดแทนและลดการเลี้ยงดูเด็กในสถานรองรับอย่างไม่เหมาะสม

โดยจัดสรรงบประมาณ กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ บัญญัติกฎหมาย และกำหนดนโยบายอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันการแยกเด็กออกจากผู้เลี้ยงดูหลัก สร้างหลักประกันให้เด็กได้เข้าถึงบริการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวที่มีคุณภาพในกรณีจำเป็น และให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการสร้างหลักประกันให้เด็กวัยต่ำกว่าสามปีได้อยู่กับครอบครัวของเด็กเอง หรือได้รับการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว

รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ สร้างหลักประกันให้การเลี้ยงดูทดแทนทุกรูปแบบเป็นไปตามหลักการและมาตรฐานที่กำหนดไว้ในแนวปฏิบัติใหม่นี้ โดย

- จัดทำมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติด้านคุณภาพ และบังคับใช้ด้วยการควบคุมใบอนุญาต ตรวจสอบ และติดตามผล
- ดำเนินคดีกับสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่ไม่ได้จดทะเบียน หรือสถานรองรับที่ผิดกฎหมาย
- ผลักดันสังคมสงเคราะห์ที่มีความสามารถในการสนับสนุนและติดตามผลการเลี้ยงดูเด็ก ตลอดจนจัดให้พี่เลี้ยงในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนได้รับการฝึกอบรมใหม่หากจำเป็น
- สร้างกลไกประสานงานในทุกระดับ เพื่อให้รัฐบาล ผู้ให้การเลี้ยงดูเด็ก และแหล่งทุนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงดูและคุ้มครองเด็ก

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

แหล่งทุนตรวจสอบให้แน่ใจว่าเงินสนับสนุนจะถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนชุมชน ครอบครัว และการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัว โดยการ

- สนับสนุนการดำเนินงานเพื่อยกเลิกการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน และเพื่อพัฒนาการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบครอบครัวที่มีคุณภาพ
- ส่งเสริมการฝึกอบรมและการรับรองวิทยฐานะนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ
- ริเริ่มหรือขยายแผนงานด้านการคุ้มครองทางสังคม
- พัฒนาระบบบริการระดับชุมชนที่สนับสนุนครอบครัวให้สามารถเลี้ยงดูลูกของเขาได้

หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรด้านศาสนา ดำเนินงานเพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชน ซึ่งรวมถึงการรณรงค์ด้านข้อมูลเพื่อ

- ให้การศึกษาแก่สาธารณชนและแหล่งทุน
- ช่วยให้เด็กและครอบครัวตระหนักถึงสิทธิของตนและบริการสนับสนุนด้านต่าง ๆ ที่มีอยู่
- สนับสนุนให้บุคคลทั่วไปเข้าร่วมในแผนงานรับอุปถัมภ์เด็กและรับบุตรบุญธรรม

ผู้แทนพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านความรุนแรงต่อเด็ก และผู้แทนพิเศษขององค์การสหประชาชาติด้านความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกันด้วยอาวุธ ดำเนินการร่วมกันในการจัดทำรายงานสถานการณ์ของเด็กที่ขาดการเลี้ยงดูอย่างเพียงพอจากพ่อแม่ ในสถานการณ์ของการพัฒนาและสถานการณ์ความขัดแย้ง

หมายเหตุ

นิยามศัพท์

¹ D Tolfree, Protection Fact sheet: Child protection and care related definitions, Save the Children UK, 2007

² D Tolfree, 2007 – see note 1.

³ Interagency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, ICRC, IRC, Save the Children UK, UNICEF, UNHCR, World Vision: Geneva, 2004

⁴ D Tolfree, 2007 – see note 1.

บทสรุป

⁵ P S Pinheiro, World Report on Violence against Children, UNICEF: New York, 2006

⁶ Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children, 2009

บทนำ

⁷ J E B Myers, Child Protection in America: Past, present, and future, Oxford University Press, New York, p. 77, 2006; see also R Rollinson, Residential Child Care in England 1948–1975: A history and report, commissioned by the Irish Commission to Inquire into Child Abuse, 2009, available at: <http://www.childabusecommission.ie/rpt/pdfs/CICA-VOL5-08A.pdf>

1 มีการส่งเด็กเข้าสู่สถาบันเลี้ยงดูทดแทนในภูมิภาคใดบ้างของโลก และเพราะเหตุใด

⁸ P S Pinheiro, 2006 – see note 5.

⁹ H Obeng Asamoah, Assistant Director Ghana Social Welfare Department, quoted in IRIN News <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84582>

¹⁰ R Johnson, K D Browne and C E Hamilton-Giachritsis, 'Young children in institutional care at risk of harm', Trauma Violence and Abuse, 7(1): 1–26, 2006

¹¹ H Ghosheh, Children in Residential Institutions: Egypt, Lebanon and Morocco, Save the Children UK, 2001

¹² http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session1/ MA/ UNICEF_MAR_UPR_S1_2008anx_Annex.pdf

¹³ UNICEF, Child Protection Information Sheets, UNICEF: New York, 2007

¹⁴ Browne et al, Evidence-based Training to De-institutionalise Care Services for Young Children, Centre for Forensic and Family Psychology, University of Birmingham, and Nobody's Children Foundation, Warsaw, 2003

¹⁵ UNICEF, Key Information on Child Protection, UNICEF Latin America and Caribbean Regional Office, 2007 [http://www.unicef.org/lac/Key_info_on_Child_Protection\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Key_info_on_Child_Protection(1).pdf)

¹⁶ <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84582>

¹⁷ A Dunn and J Parry-Williams, Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, challenges and future directions, UNICEF: Nairobi, 2008

¹⁸ G Powell et al., Children in Residential Care: The Zimbabwean experience, UNICEF and the Ministry of Public Service, Labour & Social Welfare: Zimbabwe, 2004

¹⁹ DEPSOS, Save the Children and UNICEF, 'Someone that Matters': The quality of care in childcare institutions in Indonesia, Save the Children UK: Jakarta, Indonesia, 2007

²⁰ <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=74073>

²¹ R Carter, Family Matters: A study of institutional childcare in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union, London: Everychild, 2005

²² UNICEF, Innocenti Social Monitor, p 32, 2009, http://www.unicef.org/article.php?id_article=132

²³ Save the Children in Sri Lanka, Children in Institutional Care: Rights and protection for children in Sri Lanka, 2006

²⁴ C Roccella, Out of Sight, Out of Mind: Report of voluntary residential institutions for children in Sri Lanka – statistical analysis, Ministry of Child Development and Women's Empowerment & UNICEF: Sri Lanka, 2007

²⁵ UNICEF and UNAIDS, Africa's Orphaned and Vulnerable Generations: Children affected by AIDS, UNICEF: New York, 2006

²⁶ Personal communication from Andrew Dunn, global specialist on the care of children without adequate family care

²⁷ DEPSOS, Save the Children and UNICEF, 2007 – see note 19.

²⁸ This case study draws from F Martin and T Sudraja, A Rapid Assessment of Children's Homes in Post-Tsunami Aceh, Save the Children UK and Indonesian Ministry of Social Affairs, with support from UNICEF: Indonesia, 2006.

²⁹ F Martin and T Sudraja, 2006 – see note 28.

³⁰ Save the Children in Sri Lanka and Save the Children Canada, Research Project on Children in Institutional Care: the status of their rights and protection in Sri Lanka, 2005, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84582>

³¹ A B Goldberg and D Apton, 'US Families Learn Truth About Adopted Cambodian Children: Woman at center of adoption scandal talks to 20/20', ABC News, 25 March 2005, available at: <http://abcnews.go.com/2020/International/story?id=611826&page=1> [accessed 15 October 2009]

³² <http://www.guardian.co.uk/world/2007/jul/26/india.vivgroskop>

³³ K Paine and Subah-Belleh Associates, 'Situational Analysis of Children Orphaned by AIDS and Children made Vulnerable by HIV/

ปกป้องเด็กจากภัยของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

AIDS in Liberia 2005: A report for the Government of Liberia and UNICEF', 2005

³⁴ G Powell et al., 2004 – see note 18.

³⁵ <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84582>

³⁶ K D Browne, C E Hamilton-Giachritsis, R Johnson and M Ostergren, 'Overuse of institutional care for children in Europe', *British Medical Journal*, 332, 485–487, 2006; R Carter, 2005 – see note 21; D Tobis, *Moving from Residential Institutions to Community Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*, World Bank, 2000

³⁷ Brazil Report to the Committee on the Rights of the Child, 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45c30b780.html> [accessed 14 September 2009]

³⁸ DEPSOS, Save the Children & UNICEF, 2007 – see note 19.

³⁹ Save the Children in Sri Lanka and Save the Children Canada, 2005 – see note 30.

⁴⁰ Afghanistan Country Report to the Second International Conference on 'Children & Residential Care: New strategies for a new millennium', Stockholm (2003)

2 ภัยจากการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

⁴¹ Henry Dwight Chapin in the early 20th century, John Bowlby in the mid-20th century, and many others during and since this time

⁴² K Browne, *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*, Save the Children, 2009

⁴³ Bucharest Early Intervention Project, *Caring for Orphaned, Abandoned and Maltreated Children*, 2009, available at <http://www.crin.org/docs/PPT%20BEIP%20Group.pdf> [accessed 15 October 2009]

⁴⁴ K Browne, 2009 – see note 42.

⁴⁵ R Johnson et al., 2006 – see note 10.

⁴⁶ M Rutter et al., 'Early adolescent outcomes for institutionally-deprived and non-deprived adoptees. 1: disinhibited attachment', *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 48 (1) 17–30, 2007

⁴⁷ UNICEF, *Promoting the Rights of Children with Disabilities*, Innocenti Digest 13, UNICEF, 2007, available at: www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest13-disability.pdf [accessed 15 October 2009]

⁴⁸ Save the Children Sweden in *Violence Against Children*, Issue 6: *Inside Children's Institutions*, available at: http://www.vac.wvasiapacific.org/downloads/unvacissue_6inst.pdf [accessed 15 October 2009]

⁴⁹ K Browne, 2009 – see note 42.

⁵⁰ Save the Children Sweden – see note 48.

⁵¹ Alternative Report of Non-Governmental Organisations of Kazakhstan, 2002, available at www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.33/kazakhstan_ngo_report.pdf [accessed 15 October 2009]

⁵² E Stativa, *Survey on Child Abuse in Residential Care Institutions in Romania (ABSUR)*, 2000

⁵³ Commission to Enquire into Child Abuse, *Report on the Commission to Enquire into Child Abuse*, Ireland, 2009

⁵⁴ L Kacker, S Varadan, P Kumar, *Study on Child Abuse: India*, Ministry of Women and Child Development: India, 2007

⁵⁵ UNICEF and National Council for Childhood and Motherhood, *Outcome Document of the MENA Regional Consultation on Violence against Children*, 2005, available at <http://www.crin.org/docs/Outcome-Report-MENA.doc> [accessed 15 October 2009]

⁵⁶ R P Barth, *Institutions vs Foster Homes: The empirical base for a century of action*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina School of Social Work, Jordan Institute for Families, 2002

⁵⁷ M Van Reisen and A Stefanovic, *Lost Kids, Lost Futures: The European Union's response to child trafficking*, Terre des Homes: Geneva, 2004

⁵⁸ Save the Children UK, *Addressing Child Trafficking in Liberia in the Context of Inter-country Adoption and Institutional Care*, Save the Children UK: Liberia, 2008

⁵⁹ UNICEF, *An Assessment of Inter Country Adoption Laws, Policies and Practices in Liberia* (a joint consultancy between UNICEF and Holt International Final Report), 2007

⁶⁰ BBC, 'Shopping for Romanian babies', 3 March 2000, available at http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/from_our_own_correspondent/664916.stm [accessed 15 October 2009]

⁶¹ G Mann, *Family Matters: The care and protection of children affected by HIV/AIDS in Malawi*, The International Save the Children Alliance: Malawi, 2002

⁶² <http://www.roofnet.org/pages/page.php?ref=about%7Cpersonal%20stories%7CInrina%20Gvozdeva>

⁶³ <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=6&ReportId=34376>

⁶⁴ Commission to Enquire into Child Abuse, 2009 – see note 53.

⁶⁵ D Tobis, 2000 – see note 36.

⁶⁶ J Ryan, *Humanitarian Challenges in Liberia*, Office of the Deputy Representative of the Secretary General for Recovery and Governance, Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator in Liberia, UNMIL: Liberia, 2009

⁶⁷ C Roccella, 2007 – see note 24.

⁶⁸ US Department of Health and Human Services, *13 Indicators of Quality Child Care*, 2002, available at <http://aspe.hhs.gov/hsp/cc-quality-ind02/#Staff1> [accessed 15 October 2009]

3 เหตุใดจึงยังมีการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

⁷⁰ R Carter, 2005 – see note 21.

⁷¹ See, for example, Save the Children UK, 2008 – see note 58.

4 เราควรเลี้ยงดูเด็กกลุ่มเปราะบางอย่างไร

⁷² Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children, 2009

⁷³ Save the Children UK, 'First Resort' series, available at: <http://www.savethechildren.org.uk/assets/php/library.php?Topic=Protecting+children>

⁷⁴ Save the Children UK, 'First Resort' series – see note 73.

⁷⁵ R T Davis, Promising Practices in Community-based Social Services in CEE/CIS/Baltics: A framework for analysis, USAID:Washington, 2005

⁷⁶ J Yablonski and M O'Donnell, Lasting Benefits: The role of cash transfers in tackling child mortality, Save the Children UK: London, 2009

⁷⁷ For example, the Livingston Call for Action in 2006 brought together 13 African national governments, UN agencies, NGOs and the government of Brazil behind a global call for greater support for social protection – see http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Livingstone-call-for-action.pdf; and S Devereux and R. Sabates- Wheeler, Transformative Social Protection, IDS Working Paper series, No. 232, Institute of Development Studies: Brighton, UK, 2004

⁷⁸ A Dunn and J Parry-Williams, Alternative Care for Children in Southern Africa: Progress, challenges and future directions, UNICEF: Nairobi, 2008

⁷⁹ Save the Children UK, Children and Social Protection: Towards a package that works, Save the Children UK: London, 2007

⁸⁰ Y Yap et al., Limiting Child Labour through Behaviour-based Income Transfers, InterAmerican Development Bank, 2002

⁸¹ J Yablonski and B Bell, 'Responding to vulnerability: the role of social welfare services and cash transfers', Vulnerable Children and Youth Studies, Volume 4, Issue S1 August 2009, pages 77–80, 2009

⁸² J Yablonski and B Bell, 2009 – see note 81.

⁸³ Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS, Home Truths: Facing the facts on children, AIDS and poverty, 2009, available at <http://www.jlica.org/resources/publications.php> [accessed 15 October 2009]

⁸⁴ Overseas Development Institute and UNICEF West & Central

Africa Regional Office, 'Briefing Paper February 2009: Promoting Synergies between Child Protection & Social Protection in West Africa, 2009', available at <http://www.odi.org.uk/resources/download/3477-briefing-paper-english.pdf> [accessed 15 October 2009]

⁸⁵ The information for this case study comes from A Dunn, 'Assessment of Capacity to Manage Alternative Care for Children in South Africa', ESARO UNICEF, 2007

⁸⁶ Save the Children UK, Facing the Crisis: Supporting children through positive care options, Save the Children UK: London, 2005

⁸⁷ Social Care Institute for Excellence, Guide to Fostering, 2004, available at: <http://www.scie.org.uk/publications/guides/guide07/files/guide07.pdf> [accessed 15 October 2009]

⁸⁸ These comments are based on R Davis, 'Promising Practices In Community-Based Social Services In CEE/CIS/Baltics; A Framework For Analysis', USAID, 2005

⁸⁹ UNAIDS, UNICEF and USAID, Children on the Brink 2004: A joint report of new orphan estimates and a framework for action, USAID: Washington DC, 2004

⁹⁰ UNICEF / International Social Service, Improving Protection for Children without Parental Care – Kinship Care: An issue for international standards, UNICEF/ISS: Geneva, 2004

⁹¹ Save the Children UK, 'First Resort' series – see note 73.

⁹² DEPSOS, Save the Children and UNICEF, 2007 – see note 19.

⁹³ D Lamin, 'Improving the care and protection of children in Sierra Leone', UNICEF, 2008



ปกป้องเด็กจากภัยของการ เลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน

เหตุที่เราควรลงทุนกับการเลี้ยงดูในรูปแบบครอบครัว

รายงาน “ปกป้องเด็กจากภัยอันตรายของการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์” ได้เปิดแง่มุมใหม่ ๆ ของการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบัน ด้วยการแสดงหลักฐานล่าสุดเกี่ยวกับผลร้ายต่อเด็ก และอธิบายว่าเหตุใดรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และบรรดาแหล่งทุนจึงยังคงเลือกใช้การเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันเป็นลำดับแรก ทั้ง ๆ ที่รูปแบบดังกล่าวสามารถส่งผลร้ายต่อเด็กได้ ตลอดจนเสนอข้อดีของการดำเนินงานสนับสนุนเด็กในครอบครัวและชุมชนของเด็กเอง และการดำเนินงานเลี้ยงดูทดแทนที่เน้นครอบครัวและชุมชนในกรณีที่เป็น

องค์การสหประชาชาติประมาณการว่าทั่วโลกอาจมีเด็กในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนมากถึง 8 ล้านคน โดยจำนวนที่แท้จริงอาจสูงกว่านี้มาก รายงานฉบับนี้เรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ แหล่งทุน องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรด้านศาสนาและความเชื่อ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในรูปแบบสถาบันเลี้ยงดูทดแทน ให้ทบทวนยุทธศาสตร์ของตน และเร่งให้การเลี้ยงดูและคุ้มครองแก่กลุ่มเด็กที่อยู่ในภาวะอ่อนแอและส่อแหลมต่ออันตรายที่สุดในโลกนี้

“รายงานที่ได้รับการเผยแพร่ในเวลาที่เหมาะสมฉบับนี้ ได้เสนอภาพรวมที่เที่ยงตรงและครอบคลุมอย่างรอบด้านเกี่ยวกับหลักฐานของผลร้ายจากการเลี้ยงดูในสถาบันเลี้ยงดูทดแทนที่มีต่อพัฒนาการและสุขภาพของเด็ก ตลอดจนได้เรียกร้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายเริ่มลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อยุติการเลี้ยงดูทดแทนในรูปแบบสถาบันซึ่งเป็นภัยต่อเด็ก แทนที่จะใช้เพียงวาทศิลป์ ผมใคร่ขอแนะนำว่า นี่คือนโยบายที่ควรอ่านเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีความห่วงใยต่อเด็กซึ่งขาดหรือไม่ได้รับการเลี้ยงดูอย่างเพียงพอจากพ่อแม่”

David Tolfree ผู้เขียนเรื่อง *Roofs and Roots: The care of separated children in the developing world*
และ *Whose Children? Separated children's protection and participation in emergencies.*