

วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็ก ในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา รัฐจะให้ความสำคัญต่อบทบาทของครอบครัวเป็นอย่างมาก และจะไม่เข้าไปแทรกแซงโดยไม่จำเป็น ดังนั้น สหรัฐฯ จึงไม่มีนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับครอบครัวอย่างเป็นทางการ จะมีเพียงเฉพาะกฎหมายในระดับท้องถิ่น และระดับมลรัฐ ซึ่งให้การดูแลเกี่ยวกับสัมพันธ์ของครอบครัวกับสวัสดิการเด็ก โดยเฉพาะเด็กถูกทารุณกรรม และเด็กถูกทอดทิ้ง ตั้งแต่ในยุคแรก ๆ

การค้นพบเด็กถูกทารุณกรรม

ในอดีตที่ผ่านมา ถือกันว่าเด็กเป็นสมบัติของผู้ปกครอง ดังนั้น ผู้ปกครองจะลงโทษเด็กอย่างไรก็ได้ นับตั้งแต่การลงโทษอย่างรุนแรงหรือแม้แต่การขับไล่เด็กออกจากบ้าน เพื่อให้เด็กหลบจำและเชื่อฟัง ปรากฏการณ์เช่นนี้มิได้เห็นกันอย่างคาดคิดในสหรัฐอเมริกา ในระยะต่อมา ซึ่งเป็นยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ได้ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ขึ้นมา ปัญหาเหล่านี้ ได้แก่ ปัญหาความแออัดของเมือง และการมีระบบสุขภาพที่ไม่เพียงพอ ในยุคนี้มีความเชื่อว่า เด็กที่มาจากครอบครัวที่ยากจน ควรจะถูกรับเข้าไว้ในสถานสงเคราะห์ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ “ค่านิยมทางสังคมที่เหมาะสม” เชื่อกันว่าความยากจนและสภาวะความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นจะนำไปสู่การมีค่านิยมในทางที่ผิด ซึ่งผู้ปกครองอาจถ่ายทอดให้กับเด็กในความดูแลได้ สถานสงเคราะห์ อย่างเช่น New York House of Refuge (สถานคุ้มครองสวัสดิภาพแห่งนิวยอร์ก) ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อดูแลแก่เด็กที่ถูกทอดทิ้งขาดการเอาใจใส่ และมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน ไปจากปกติสถานของสังคม อย่างไรก็ตาม จุดเน้นของการดำเนินงานมิได้อยู่ที่การคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กจากการถูกผู้ปกครองกระทำทารุณ หรือทอดทิ้ง หากแต่เป็นเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจนของครอบครัวมากกว่า

ในช่วงตอนต้นของศตวรรษที่ 20 ปรัชญาด้านการดูแลเด็ก จะยังคงตั้งอยู่บนแนวคิดสถานคุ้มครองสวัสดิภาพ (House of refuge) แม้กระทั่งการก่อตั้งศาลเยาวชนในสมัยปัจจุบัน ก็มิได้มีแนวคิดที่แตกต่างไปจากการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กเท่าไรนัก จุดเน้นยังคงอยู่ที่การแยกเด็กออกจากครอบครัว ไม่ใช่การฟื้นฟูสมรรถภาพ หรือการแก้ไขปัญหแก่ผู้ปกครอง จวบจนในระยะหลังได้ให้ความสนใจต่อเด็กโดยตรงมากขึ้น มีการปฏิบัติต่อเด็กที่แตกต่างไปจากผู้ใหญ่ และได้ริเริ่มโปรแกรมใหม่ ๆ ที่ให้การช่วยเหลือเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านการเงินแก่ครอบครัวที่มีเด็กอยู่ในความดูแล ซึ่งเป้าหมายของนโยบายหรือโปรแกรมทางสังคมมิได้อยู่ที่การแก้ไขพฤติกรรมของ

ผู้ปกครองที่ทำทารุณกรรมเด็ก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า ผู้ปกครองยังคงใช้วิธีการข่มขู่แก่เด็ก ๆ ในความดูแลอยู่

ปัญหาการกระทำทารุณกรรมเด็ก หรือทอดทิ้งเด็กในสหรัฐอเมริกา มิได้ถูกหยิบยก โดยนักปฏิรูปสังคม หรือนักวิชาชีพทางด้านกฎหมาย หากแต่เป็นนักรังสีวิทยาเด็ก (pediatric radiologist) ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าการกระทำทารุณกรรมเด็กเป็นปัญหาหรือ “อาการ” ของสังคมและ ปลูกให้วิชาชีพกฎหมายและสังคมได้เกิดความตระหนัก อย่างไรก็ตาม นักรังสีวิทยาเด็กมิได้เป็น วิชาชีพแรกที่พบเห็นการกระทำทารุณกรรมเด็ก แท้จริงแล้วได้แก่ เจ้าหน้าที่ห้องฉุกเฉิน และแพทย์ ประจำบ้าน

อย่างไรก็ตามมีปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการ ที่ทำให้บุคลากรเหล่านี้เพิกเฉยต่อ ปัญหา คือ

1. การกระทำทารุณกรรมเด็ก โดยปกติแล้วไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยโรค (เป็นเรื่องทาง สังคม)
2. แพทย์อาจไม่เชื่อว่าผู้ปกครองกระทำทารุณกรรมต่อเด็ก
3. ในกรณีที่ผู้ปกครองเด็กเป็นผู้ป่วยของแพทย์ การเปิดเผยพฤติกรรมทารุณกรรม เด็กจะผิดจรรยาบรรณในเรื่องการรักษาความลับของผู้ป่วย
4. แพทย์อาจไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการรายงานเหตุกระทำทารุณกรรมเด็ก เพราะต้องเสียเวลา ในการเป็นพยานในศาล

นักรังสีวิทยาเด็กกล้าเปิดเผยพฤติกรรมการกระทำทารุณกรรมเด็ก เพราะพวกเขา ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเด็กและครอบครัวโดยตรง ไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับการปกปิดความลับและการเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกระบวนการศาล ในทางตรงกันข้าม การเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ได้ช่วยยก สถานภาพของนักรังสีวิทยาเด็ก และการยอมรับจากแพทย์ในการทำงานเพื่อแก้ปัญหาการกระทำ ทารุณกรรมเด็กร่วมกัน กล่าวได้ว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่วิชาชีพแพทย์จะต้องให้ความสนใจ มีส่วน ควบคุมปัญหา การกระทำทารุณกรรมเด็ก โดยการกระทำทารุณกรรมเด็กจะต้องถูกมองว่าเป็นปัญหา ในทางการแพทย์มากกว่าปัญหาทางสังคมหรือทางกฎหมาย มิเช่นนั้นแพทย์จะถูกลดบทบาทลง ในการวินิจฉัยโรค ในปี 1962 การกระทำทารุณกรรมเด็กได้ถูกบัญญัติศัพท์ไว้ในทางการแพทย์ว่า เป็นอาการที่เด็กถูกทำลาย (The battered-child syndrome) หรือในกระบวนการรักษา

ในปี 1962 – 1965 ทukumลรัฐได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการกระทำทารุณกรรมเด็กและ มุ่งปรับปรุงวิธีการแทรกแซงพฤติกรรมทารุณกรรมเด็ก ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการกระทำ ทารุณกรรมเด็ก เน้นการฟื้นฟูสภาพของผู้ปกครองมากกว่าการลงโทษ ผู้คนส่วนใหญ่จะรายงาน

พฤติกรรมกรรมการกระทำทารุณกรรมเด็กไปยังหน่วยงานด้านสวัสดิการมากกว่าหน่วยงานด้านกฎหมาย ซึ่งบริการสังคมที่จัดให้แก่ผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็ก จะมีทั้งในรูปรายบุคคลและรายกลุ่ม กลุ่มช่วยเหลือตนเอง (เช่น กลุ่มผู้ปกครองที่ไม่เปิดเผยตนเอง หรือ Parents Anonymous เป็นต้น) สามารถทำหน้าที่ในการแก้ปัญหาของสมาชิกในกลุ่มได้ดี และบริการสำหรับผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็กหรือทอดทิ้งเด็ก ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันครอบครัวไปแล้วในปัจจุบัน

การทารุณกรรมเด็กและบทบาทของรัฐบาลกลาง

บทบาทสำคัญของรัฐบาลในการดูแลสวัสดิการแก่เด็ก เริ่มตั้งแต่การก่อตั้งสำนักเด็ก (children's Bureau) ขึ้นในปี 1912 ซึ่งได้กำหนดขอบข่ายสวัสดิการเด็กอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมถึงแรงงานเด็ก เด็กที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน และเด็กกำพร้าภายใต้กฎหมายประกันสังคม 1935 หัวข้อ 5 ได้ระบุให้สำนักฯ ร่วมมือกับมลรัฐในการพัฒนาสวัสดิการเด็ก การจัดบริการสำหรับเด็ก ได้เผยแพร่ขยายมากขึ้นในปี 1960 เป็นต้นมา รัฐสภาได้ผ่านกฎหมายป้องกันและแก้ไขการทารุณกรรมเด็ก และได้จัดตั้งสำนักงานแห่งชาติขึ้นเพื่อดูแลเด็กถูกระทำทารุณกรรม เด็กถูกทอดทิ้ง ตลอดจนการศึกษา วิจัยปัญหาเหล่านี้ ในปี 1980 ได้ออกกฎหมายการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมและคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก นอกจากนี้ยังได้ริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันในหัวข้อที่ 4 (E) มีดังนี้

1. เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก และส่งเสริมสวัสดิการแก่เด็กทุกคน รวมถึงเด็กพิการ เด็กไร้ที่อยู่อาศัยต้องการพึ่งพิง หรือถูกทอดทิ้ง
2. ป้องกันและแก้ไขปัญหาใด ๆ ก็ตามที่จะส่งผลให้เด็กถูกระทำทารุณกรรม ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน
3. ป้องกันการแยกเด็กออกจากครอบครัวโดยไม่จำเป็น โดยการช่วยค้นหาสาเหตุของปัญหาครอบครัว และช่วยให้ครอบครัวแก้ไขปัญหาของตนเองได้ เพื่อป้องกันปัญหาครอบครัวล่มสลาย เพื่อให้เด็กสามารถอาศัยอยู่ในครอบครัวได้
4. ฟื้นฟูปรับสภาพแก่ครอบครัวของเด็ก ซึ่งเด็กได้แยกออกมา โดยการจัดบริการให้แก่เด็กและครอบครัว เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อีกครั้ง
5. จัดหาครอบครัวบุญธรรมที่เหมาะสมให้แก่เด็ก ในกรณีที่การฟื้นฟูด้านสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวไม่สามารถกระทำได้
6. จัดหาบริการอย่างพอเพียงให้แก่เด็ก ที่ไม่สามารถกลับไปอยู่ร่วมกับครอบครัว หรือไม่สามารถจัดหาครอบครัวบุญธรรมให้ได้

ภายใต้กฎหมายนี้ รัฐจะมีการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานทุก ๆ 6 เดือน และในระยะต่อไปตามความเหมาะสม เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กได้มีครอบครัวที่ถาวร

ขอบข่ายของเด็กที่ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม

การปฏิบัติต่อเด็กอย่างไม่เหมาะสม ประกอบด้วยพฤติกรรม การทอดทิ้งเด็ก การกระทำทารุณกรรมต่อเด็กเกิดขึ้นเมื่อเด็กได้รับบาดเจ็บอย่างรุนแรง เช่น กระดูกหัก ฟกช้ำหรือไหม้ และอาจหมายถึงการกระทำทารุณกรรมทางอารมณ์ และทางเพศแก่เด็กด้วย ส่วนการทอดทิ้งเด็กเกิดขึ้นเมื่อผู้ปกครองไม่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐาน ในการดำรงชีพของเด็กได้ เช่น ไม่สามารถให้การศึกษที่เหมาะสม การขาดการตอบสนองด้านจิตใจ (อาทิ พรากเด็กจากผู้อื่น) เป็นต้น

การนับจำนวนเด็กถูกทอดทิ้ง หรือถูกกระทำทารุณกรรม ขึ้นอยู่กับการนิยาม รัฐบาลกลางได้กำหนดคำนิยามไว้ 2 ประเภท เพื่อใช้คาดประมาณความรุนแรงของปัญหา ประเภทแรกคือ ดูจากอาการบาดเจ็บที่เกิดขึ้นแล้ว ในขณะที่ประเภทที่ 2 จะนับรวมถึงเด็กที่เสี่ยงต่อการถูกกระทำทารุณกรรมด้วย ภายใต้ประเภทแรก พบว่า เด็กถูกกระทำทารุณกรรมมีจำนวนมากกว่าเด็กที่ถูกทอดทิ้ง ซึ่งส่วนมากจะถูกกระทำทารุณกรรมทางร่างกาย อารมณ์และทางเพศ และภายใต้ประเภทที่สอง เด็กถูกทอดทิ้งมีจำนวนมากกว่าเด็กถูกทารุณกรรม ที่พบมากได้แก่ ด้านการศึกษา ร่างกาย และอารมณ์ เด็กหญิงมักจะถูกทารุณกรรมมากกว่าเด็กชาย และเด็กที่มีอายุน้อยจะตกเป็นเหยื่อมากกว่าเด็กที่มีอายุน้อย ในขณะที่เด็กที่มีอายุน้อยอาจถูกทารุณกรรมจนถึงแก่ชีวิต เชื้อชาติ และเผ่าพันธุ์ไม่มีส่วนสัมพันธ์ต่อการถูกทารุณกรรมเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย มักได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม และที่น่าเป็นห่วงก็คือ ในจำนวนเด็กทุก ๆ 16 คน ที่ถูกทารุณกรรม มีเด็กเพียงจำนวน 7 คนเท่านั้นที่ถูกรายงานอย่างเป็นทางการยังหน่วยงานพิทักษ์สิทธิเด็ก (child protective service) ถึงแม้ทุกมลรัฐจะออกกฎหมายให้ผู้พบเห็นการกระทำทารุณกรรมเด็กต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ แต่พบว่ามีคนจำนวนมากที่ละเลย เนื่องจากไม่เห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว

ปัญหาเกี่ยวกับระบบ

กล่าวได้ว่า มีอุปสรรคมากมายในการจัดสวัสดิการให้แก่เด็ก นับตั้งแต่ปริมาณความต้องการมากกว่าบริการที่มีอยู่ ทำให้หน่วยงานด้านสวัสดิภาพเด็กของมลรัฐ ไม่สามารถให้บริการแก่เด็กและครอบครัวที่จำเป็นเร่งด่วนได้ พลเมืองดีมักมีความโกรธเคือง เมื่อพบว่าการรายงานการกระทำทารุณกรรมเด็กผ่านโทรศัพท์สายด่วน (hot lines) ของตนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา สาธารณชนมักโกรธเคือง เมื่อพบว่ามียุติการทารุณกรรมในครอบครัวจนบาดเจ็บสาหัส หรือเสียชีวิต เนื่องจากไม่ได้ถูกแยกออกจากครอบครัวอย่างทันที่ ในขณะที่เดียวกันมีรายงานว่าเด็กถูกแยก

ออกจากครอบครัวโดยที่ไม่ได้วินิจฉัยสถานการณ์ปัญหาอย่างรอบคอบ นักสังคมสงเคราะห์มักจะ ถูกตำหนิในทุกกรณี เนื่องจากเป็นที่ต้องรับผิดชอบในการสืบสวนปัญหา ซึ่งในความเป็นจริง นักสังคมสงเคราะห์จำนวนมากไม่ใช่ นักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ และขาดความรู้ ทักษะที่จำเป็น ต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การต้องรับผิดชอบต่องานที่มากเกินไป (high caseloads) ค่าตอบแทน น้อยและภาระกดดันในการทำงาน ทำให้มีอัตราเข้า - ออกของนักสังคมสงเคราะห์สูงมาก ซึ่ง ส่งผลโดยตรงต่อระบบการจัดสวัสดิการแก่เด็ก

นอกจากนี้ การตัดสินใจแยกเด็กออกจากครอบครัวนับเป็นเรื่องที่ยาก แม้กระทั่งใน กรณีที่เด็กถูกกระทำทารุณกรรมอย่างรุนแรง เพราะการพรากเด็กออกจากครอบครัวอาจทำให้เด็ก รู้สึกช็อคได้ นอกจากนี้การหาสถานที่ทดแทนครอบครัวที่เหมาะสมแก่เด็ก นับเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก เช่นกัน เว้นแต่เด็กที่ถูกแยกออกจากครอบครัวในระยะสั้น ๆ อาจให้ไปอาศัยอยู่กับญาติหรือ เพื่อนบ้าน ส่วนจำนวนครอบครัวทดแทนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถือว่าไม่เพียงพอ และในบางครั้งเด็ก ถูกกระทำทารุณกรรมซ้ำในครอบครัวทดแทนเหล่านี้ด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่า เด็กจะสามารถอยู่กับครอบครัวของเขาได้นานเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงเกิดแนวคิดที่ว่า อาจจะต้องมีการแยก ผู้กระทำทารุณกรรมเด็กออกจากครอบครัวแทนการแยกเด็กออกไป ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า เด็กจำนวนมากคิดว่าการแยกเขาออกจากครอบครัวนั้น เป็นการลงโทษมากกว่าการ ค้ำคองสวัสดิภาพ

การจัดหาครอบครัวบุญธรรมให้แก่เด็กยังกระทำไม่ได้ทั่วถึงเช่นกัน มีผู้ที่ประสงค์จะ รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมจำนวนมาก แต่ต้องการเฉพาะเด็กที่มีสุขภาพดี ผิวขาว ซึ่งเด็กที่มีอยู่มี ขาดคุณสมบัติเหล่านั้น ในขณะที่ปัญหาของเด็กที่เกิดมาพร้อมอาการติดยา หรือการติดเชื้อ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

ปัญหาเด็กถูกกระทำทารุณกรรมและถูกทอดทิ้ง ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง การ แทรกแซงและการบำบัดแก้ไข จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกในครอบครัวทุกคน หน่วยงานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและศาล มักให้โอกาสผู้ปกครองที่กระทำทารุณกรรมเด็กได้รับการ ช่วยเหลือ แต่บ่อยครั้งการช่วยเหลือนี้มีไม่เพียงพอ มีผู้คอยใช้บริการของหน่วยงานภาครัฐและ ภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เป็นจำนวนมาก ในขณะที่การขอรับบริการจากภาคเอกชนจะต้อง เสียค่าใช้จ่ายสูง การให้ความช่วยเหลือในบางโปรแกรมประสบผลสำเร็จด้วยดี ในขณะที่การให้ บริการและความช่วยเหลือในบางเรื่อง (อาทิ ด้านการแก้ไขปัญหการกระทำทารุณกรรมทางเพศ ต่อเด็ก) ยังขาดผู้ชำนาญการที่จะให้บริการอยู่

เอกสารอ้างอิง

- พูนศักดิ์ ประมงศ์. “วิวัฒนาการและการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการแก่เด็กในสภาวะยากลำบากของสหรัฐอเมริกา”. นิตยสารการประชาสงเคราะห์. ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2540) : 8 – 11.