

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การยุติการตั้งครรภ์ หรือ “การทำแท้ง” เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2499 ที่ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนด “ความผิด” ฐานให้ทำแท้งลูก ซึ่งมีการบังคับใช้มาต่อเนื่องตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ซึ่งในสังคมไทยไม่มีกฎหมายอนุญาตให้หญิงทำแท้งได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทางศีลธรรมและความเชื่อทางศาสนาที่เป็นการขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณี (จรรยาพร เหมรังษี, 2564) จึงทำให้กฎหมายที่ผ่านมากำหนดบทลงโทษแก่หญิงที่ทำให้ตนเองแท้งหรือยินยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองแท้งไว้ในมาตรา 301 มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนความผิดสำหรับผู้ที่ทำให้หญิงแท้งลูก กฎหมายกำหนดไว้ 2 กรณี โดยกรณีแรก มาตรา 302 ผู้ที่ทำให้หญิงแท้งลูก โดยที่หญิงนั้นยินยอม มีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกรณีที่สอง มาตรา 303 ผู้ที่ทำให้หญิงแท้งลูกโดยที่หญิงไม่ยินยอม มีโทษหนักกว่ากรณีแรก จำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกิน 140,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและทั้งสองกรณีหากการทำแท้งให้แก่หญิง เป็นเหตุให้หญิงรับอันตรายสาหัสอย่างอื่นด้วยหรือหญิงถึงแก่ความตาย ผู้ที่ทำให้แท้งให้หญิงต้องรับโทษหนักขึ้น (เชิดพงศ์ จินดาสุวรรณ และสามาตร วราดิศัย, 2565) ซึ่งองค์การอนามัยโลกประมาณว่าในแต่ละปีมีหญิงทำแท้งทั่วโลกประมาณ 73.3 ล้านคน ซึ่งมีหญิงจำนวน 66 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 90.04 เป็นการทำให้แท้งหรือการยุติการตั้งครรภ์ที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของ การป่วย และตายของมารดา โดยมีสตรีเสียชีวิตจากการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัยปีละประมาณ 70,000 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 95 เกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยที่มีผู้หญิงประสบปัญหาท้องไม่พร้อมจำนวนมากและมีการแสวงหาบริการทำแท้งจากแหล่งบริการที่ไม่ปลอดภัย จนทำให้มีภาวะแทรกซ้อนที่เป็นอันตรายต่อร่างกายและเสี่ยงต่อการเสียชีวิตในอัตราที่สูงมาก (กรมอนามัย, 2564)

ประเทศไทยมีกฎหมายใหม่ออกมาบังคับใช้ส่งผลให้หญิงมีครรภ์สามารถแสดงเจตนายุติการตั้งครรภ์ได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา ฉบับที่ 28 พ.ศ. 2564 มาตรา 301 และ มาตรา 305 กล่าวคือ มาตรา 301 กำหนดให้หญิงอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์ สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้โดยถูกกฎหมาย และ มาตรา 305 วางหลักให้ทำแท้งโดยไม่มี ความผิด ดังนี้ (1) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากปัญหาต่อสุขภาพทางกายหรือจิตใจของหญิง (2) จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากมีความเสี่ยงหากทารกคลอดออกมาจะมีความผิดปกติถึงขนาดทุพพลภาพอย่างร้ายแรง (3) หญิงมีครรภ์เนื่องจากการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับเพศ (4) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์ไม่เกินสิบสองสัปดาห์ ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์ (5) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์เกินสิบสองสัปดาห์ แต่ไม่เกินยี่สิบสัปดาห์ ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์ภายหลังการตรวจและรับคำปรึกษา (จรรยาพร เหมรังษี, 2564)

กระทรวงสาธารณสุข โดยกรมอนามัยได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย โดยร่วมกับสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แพทยสภา ราชวิทยาลัยสูตินรีแพทย์แห่งประเทศไทย เครือข่ายสนับสนุนทางเลือกของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ไม่พร้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยกร่างประมวลกฎหมายอาญาฯ รวมทั้งได้ร่วมในกระบวนการประชุมเพื่อพิจารณาร่างประมวลกฎหมายอาญาฯ ของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ และวุฒิสภา โดยวุฒิสภามีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ..... เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2564 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2564 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ 2564

เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564 คณะรัฐมนตรี ได้มีมติ มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างประมวลกฎหมายอาญาฯ ไปพิจารณาดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยหนึ่งในข้อสังเกตฯ นั้น ได้กำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์จึงดำเนินการประเมินผลการขับเคลื่อนการดำเนินงานพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาฯ โดยใช้การศึกษาสถานการณ์การดำเนินงานตั้งแต่การถ่ายทอดนโยบายจนถึงการปฏิบัติงานผ่านการวิเคราะห์ตามโมเดลเชิงนิเวศวิทยา (Ecological model) มากำหนดตัวแปรในระดับต่างๆ เช่น ในระดับบุคคล (individual) ระดับระหว่างบุคคล (interpersonal) และระดับองค์กร (organizational level) เพื่อนำข้อมูลไปพัฒนาระบบบริการยุติการตั้งครรภ์ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบทในพื้นที่ อันจะส่งผลให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงบริการยุติการตั้งครรภ์ได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ทบทวนข้อมูลวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564

2. ทำความเข้าใจต่อสถานการณ์การดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ของกรมอนามัย

2.1 ทำความเข้าใจการขับเคลื่อน ขั้นตอน การดำเนินงานดำเนินการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยฯ ของกรมอนามัย

2.2 ทำความเข้าใจต่อปัญหาและวิธีการแก้ไข (ความต้องการ) ต่อการดำเนินการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยฯ ของกรมอนามัย

2.3 ทำความเข้าใจผลที่คาดหวังของการดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยๆ ของกรม
อนามัย

3. เพื่อสำรวจการรับรู้และเจตคติต่อการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ของผู้ให้บริการ

1.3 ความสำคัญของการวิจัย

1. เพื่อทราบข้อมูลสถานการณ์ ปัญหา สาเหตุ ความต้องการของการขับเคลื่อนการดำเนินงานในระดับ
นโยบายและการจัดบริการให้คำปรึกษาทางเลือกและการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติฯ รวมทั้ง
การรับรู้ต่อพระราชบัญญัติฯของผู้ให้บริการ

2. เพื่อเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาระบบบริการให้คำปรึกษาทางเลือกและยุติการตั้งครรภ์ที่
ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติฯเหมาะสมกับบริบทและสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่

1.4 ขอบเขตของการประเมินผล

การวิจัยเรื่องนี้ดำเนินการเก็บข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมีขอบเขตของการประเมินผลดังนี้

ขอบเขตด้านวิธีวิทยา

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยประเมินผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย
อาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ.2564 โดยออกแบบวิธีการวิจัยทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อทำการ
ประเมินผลการดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยของผู้ทำงานด้านนโยบายและผู้ทำงานด้านปฏิบัติงาน
โดยการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษาเชิงอธิบาย (Explanatory Case Study) ใช้เทคนิคการเก็บ
ข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการวิจัยเชิง
ปริมาณเป็นการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับประเมินผลการดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตาม
วัตถุประสงค์การวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

เนื้อหาของการวิจัย ได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 โดยศึกษาความเข้าใจต่อสถานการณ์การดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยของกรมอนามัยของสำนักงานด้านนโยบายและสำนักงานด้านปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และการสำรวจการรับรู้และเจตคติต่อการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ของผู้ให้บริการโดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการสอบถาม ความรู้ ทศนคติและพฤติกรรมการให้บริการต่อการยุติการตั้งครรภ์ เพื่อทำความเข้าใจต่อสถานการณ์ปัญหาและวิธีการแก้ไข ตลอดจนความต้องการและความคาดหวังในการดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้แบ่งตามวิธีการวิจัยดังนี้

1) การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาความเข้าใจต่อสถานการณ์การดำเนินงานการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยของกรมอนามัยของสำนักงานด้านนโยบายและสำนักงานด้านปฏิบัติงาน โดยผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1.1) กลุ่มผู้บริหารหรือบุคลากร/เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย สำนักงานแม่เจริญพันธ์ กรมอนามัย โดยรับผิดชอบในการขับเคลื่อนนโยบายมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลรวมจำนวน 7 คน

1.2) กลุ่มผู้บริหาร บุคลากร/เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดบริการให้คำปรึกษาและการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยจากโรงพยาบาลศูนย์หรือโรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลชุมชน โดยทำหน้าที่ปฏิบัติงานการให้คำปรึกษาและการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 ปี ทั้งนี้ได้ทำการคัดเลือกตัวแทนเขตสุขภาพใน 4 ภูมิภาค ภูมิภาค ละ 1 จังหวัด จังหวัดละ 2 แห่ง อย่างน้อยแห่งละ 2 คน ซึ่งครั้งนี้มีผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งสิ้น จำนวน 22 คน

2) การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อสำรวจการรับรู้และเจตคติต่อการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ของผู้ให้บริการผู้ให้ข้อมูลในการวิจัยเชิงปริมาณ ได้แก่ บุคลากร/เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการจัดบริการให้คำปรึกษาและการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยจากโรงพยาบาลภาครัฐทั้งในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และนอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 521 คน

ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณตั้งแต่เดือนมีนาคม - กรกฎาคม 2565 รวมเป็นระยะเวลา 5 เดือน

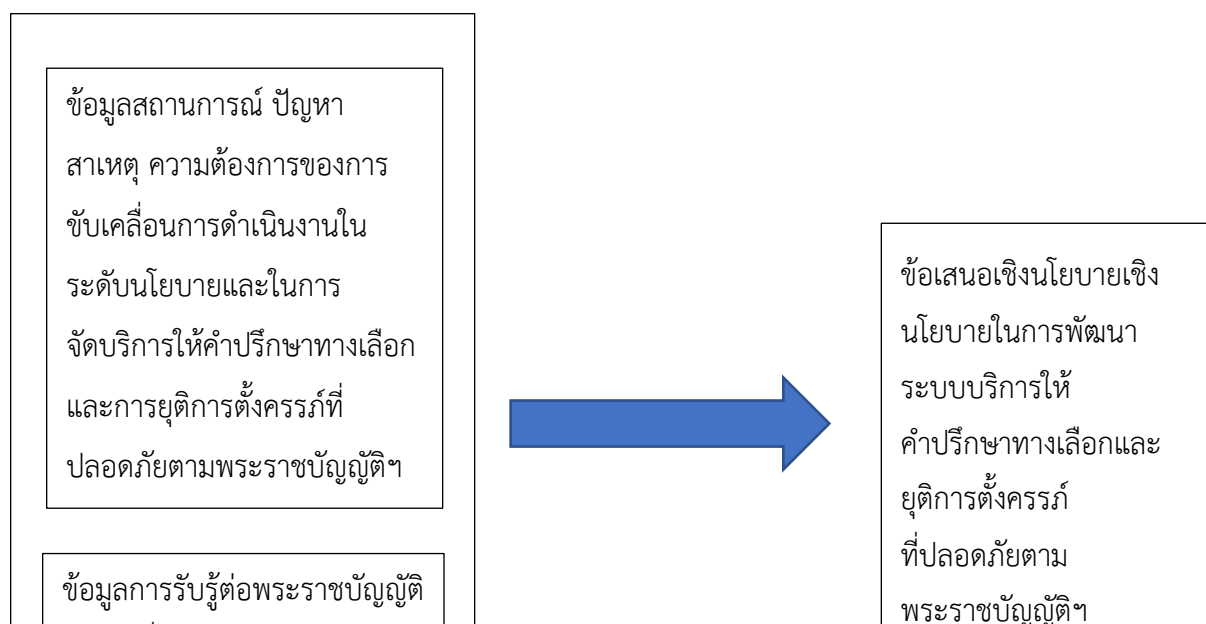
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ.2564 หมายถึง กฎหมายอาญาว่าด้วยการกำหนดให้หญิงที่มีอายุครรภ์ต่ำกว่า 12 สัปดาห์สามารถยุติการตั้งครรภ์ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย และการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมสามารถให้บริการยุติการตั้งครรภ์ได้โดยไม่ผิดกฎหมายในกรณี

- 1) หญิงตั้งครรภ์ต่อไปแล้วจะเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายต่อสุขภาพทางกายหรือจิตใจ
- 2) เหตุผลทางการแพทย์หากทารกคลอดออกมาจะมีความผิดปกติถึงขนาดทุพพลภาพอย่างร้ายแรง
- 3) หญิงยืนยันต่อผู้ประกอบวิชาชีพว่าตนตั้งครรภ์เนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ
- 4) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์ไม่เกิน 12 สัปดาห์ ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์
- 5) หญิงซึ่งมีอายุครรภ์เกิน 12 สัปดาห์ แต่ไม่เกิน 20 สัปดาห์ ยืนยันที่จะยุติการตั้งครรภ์ ภายหลังจากตรวจและรับคำปรึกษาทางเลือกจากผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและผู้ประกอบวิชาชีพอื่น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

การประเมินผล หมายถึง การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลของการดำเนินงานการจัดบริการให้คำปรึกษาและการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย โดยมีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลด้านความคืบหน้าเพื่อนำไปพิจารณาผลการดำเนินงาน ได้แก่ ทำความเข้าใจต่อสถานการณ์การดำเนินงานและสำรวจการรับรู้และเจตคติต่อการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2564 ของกรมอนามัย

1.6 กรอบแนวคิดการศึกษา



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการศึกษา