

วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 24 กันยายน-ธันวาคม 2560

TCI กลุ่มที่ 2 มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

การกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์
ทางการแพทย์ในประเทศไทย

THE LEGALIZATION OF CHILD PROTECTION BY ASSISTED REPRODUCTIVE
TECHNOLOGIES IN THAILAND

กิริติวรรณ กัลยาณมิตร¹, รศ.ดร.สมิหรา จิตตลดากร²,

รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวจ³, ดร.มานิช นามเดช⁴

¹นักศึกษาลัทธิปริญาปรัชญาดุสิตบัณฑิต, สาขาวิชาการเมือง^{2,3,4}ที่ปรึกษา

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

E-mail address: kalayanamit.kk@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระแสเหตุปัจจัยในกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย มีดังนี้ 1.กระแสปัญหาเกิดจากการขาดบทบัญญัติทางกฎหมายรองรับทำให้ขาดสิทธิในความเป็นบิดามารดาทางกฎหมาย รวมไปถึงปัญหาการรับตั้งครรรภ์แทนเชิงพาณิชย์และจริยธรรมทางการแพทย์ด้วย 2.กระแสนโยบายถูกจุดฉนวนขึ้นจากการขาดสิทธิในสถานะของเด็กและความเป็นบิดามารดาของคู่สามีภรรยาข้าราชการพลัดถิ่นให้เกิดความสนใจเป็นวงกว้าง เรื่อยมาเป็นเวลาถึง 16 ปี 5 รัฐบาล ผ่านการประชามติถึง 2 ครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 3.กระแสการเมืองพบว่าสถานการณ์ทางการเมืองมาจากการปฏิวัติของทหาร จึงก่อให้เกิดความรวดเร็วในการออกนโยบาย

คำสำคัญ: นโยบายคุ้มครองเด็ก, อุ้มบุญ, Kingdon

ABSTRACT

This research aims to study factors involving the legislation of protection of children born from assisted reproductive technologies in Thailand and can be concluded as follows. 1) Problem trend results from a lack of legal provision therefore causing problems with legitimate parental rights as well as commercial surrogacy and medical ethic. 2) Policy trend occurred from the lack of child status and parenthood of the couple who were governmental officers. The case recieved wide attention and was carried on for 16 years through five governments and two referandums until 2014. 3) For political trend, the political situation was stabilized because of military revolution and resulted in rapid issuance of the law.

Keywords: Child Protection, Surrogacy, Kingdon



บทนำ

นับตั้งแต่อดีตกาลมาการสืบพันธุ์ของมนุษย์มิใช่เพื่อการดำรงเผ่าพันธุ์เท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อสภาพจิตใจและความมั่นคงของครอบครัว ซึ่งบางคู่ไม่สามารถมีบุตรได้ อันเกิดจากความบกพร่องทางพันธุกรรมหรือผ่านวัยเจริญพันธุ์มาแล้ว แม้ว่าบางคู่จะอยู่วัยเจริญพันธุ์ก็ไม่สามารถมีบุตรได้เนื่องจากสาเหตุอื่นๆ ดังนั้นมนุษย์จึงมีความพยายามในการเอาชนะสภาวะที่ไม่สามารถมีบุตรได้โดยอาศัยเทคนิคทางการแพทย์ที่ถูก เรียกว่า “เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์” (Assisted Reproductive Technology) ซึ่ง ถูกวิวัฒนาการเรื่อยมา จนค้นพบวิธีทำให้ผู้ที่ไม่สามารถตั้งครรรค์เองได้ใช้วิธีการนำไข่ที่ผสมแล้วไปฝังไว้ในครรรค์ของสตรีที่ยินยอมตั้งครรรค์แทน วิธีดังกล่าว เรียกว่า การอุ้มบุญ (Surrogacy Arrangement) หรือ การตั้งครรรค์แทนนั่นเอง

การค้นพบเทคโนโลยีเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีภาวะมีบุตรยากแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายและจริยธรรมตามมาอีกมากมาย ซึ่งในขณะนั้นประเทศไทยมีความก้าวล้ำในเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ซึ่งเจริญไม่น้อยไปกว่าต่างประเทศ หากแต่ยังไม่มียกกฎหมายเกี่ยวกับการรับตั้งครรรค์แทน โดยเฉพาะ ปัญหาต่างๆ ในประเทศไทยทั้งทางกฎหมายและทางจริยธรรมส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ (จักรกฤษณ์ ครอบงำและคณะ, 2548) เนื่องจากพัฒนาการด้านกฎหมายของไทยที่ตามไม่ทันพัฒนาการของเทคโนโลยี ซึ่งแรกเริ่มมีเพียงประกาศแพทยสภาที่ ออก โดยอาศัยอำนาจตาม

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ซึ่งว่าด้วยการบริหารกิจการแพทยสภาตามวัตถุประสงค์ จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ประกาศแพทยสภา ที่ 1/2540 และ ประกาศแพทยสภา ที่ 21/2545 เท่านั้น โดยมีผลบังคับใช้เฉพาะแพทย์และสถานพยาบาลเท่านั้น บทลงโทษจึงเน้นไปที่โทษทางวิชาชีพแพทย์ เช่น การว่ากล่าวตักเตือน การภาคทัณฑ์ การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ จึงยังคงมีช่องโหว่ทางกฎหมายที่เอื้อต่อการทำธุรกิจการรับตั้งครรรค์แทนในประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศอินเดียซึ่งแต่เดิมได้ชื่อว่าเป็น “ศูนย์กลางการรับตั้งครรรค์แทน” ได้ออกกฎหมายควบคุมการตั้งครรรค์แทน จึงทำให้ชาวต่างชาติหลั่งไหลเข้ามาใช้บริการในประเทศไทย แทนทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศเสียหายเป็นอย่างมาก เนื่องจากถูกมองว่าเป็นแหล่งค้ามนุษย์ จึงทำให้ภาครัฐเข้ามาพยายามร่างกฎหมายเฉพาะขึ้นมาควบคุมและแก้ปัญหาที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

ความพยายามในการร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็กที่อาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ เริ่มที่ พ.ศ. 2540 ในสมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย พรรคประชาธิปัตย์ ต่อมาก็ได้มีการร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็กที่อาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ขึ้นโดยความร่วมมือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แพทยสภา และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ที่มีความพยายามที่จะนำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ แต่ก็ไม่ประสบ



ความสำเร็จ จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ.2557 ได้เกิดกรณีศึกษาหลายกรณีที่ทำให้วงการรับตั้งครุฑแทนสันตะเทือน ที่ผลักดันให้การรับตั้งครุฑแทนกลายเป็นข้อถกเถียงทั้งทางกฎหมายและจริยธรรม ทำให้สื่อและประชาชนมีความสนใจเป็นอย่างมาก อาทิเช่น

1. กรณีน้องแกรมมี 1 ในเด็กฝาแฝดที่เกิดจากธุรกิจรับจ้างการรับตั้งครุฑแทนและถูกทิ้งไว้ในไทย โดยพ่อแม่ชาวออสเตรเลีย หลังพบว่าหนูน้อยป่วยเป็นโรคดาวน์ซินโดรม และโรคอื่นๆ (TNN, 2557)

2. กรณีทารก 12 รายจากพ่อชาวญี่ปุ่น นายมิตสึโตะกิ ชิเกตะ ผู้ดำเนินการธุรกิจการรับตั้งครุฑแทนระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการค้ามนุษย์ โดยมีพฤติกรรม เดินทางเข้ามาจ้างหญิงไทยตั้งครุฑแทนเพื่อนำเด็กไปส่งกับผู้ว่าจ้างในราคาแพง (หนังสือพิมพ์แนวหน้า, 2557)

3. กรณีน้องคาร์เมน เกิดจากหญิงไทยที่รับจ้างตั้งครุฑแทนให้แก่คู่สมรสที่เป็นชายรักชายชาวอเมริกา ลูกขึ้นมาเปิดเผยต่อสื่อมวลชนถึงความต้องการขอรับเด็กคืนโดยอ้างว่าตนได้ตกเป็นเครื่องมือของกระบวนการค้ามนุษย์ คู่สมรสมิได้ต้องการมีบุตรจริง และเป็นคู่สมรสชายรักชาย ถึงแม้ว่าคู่สมรสดังกล่าวจะออกมายืนยันว่าต้องการเลี้ยงดูเด็กเป็นลูกจริงๆ (Sanooknew, 2559)

จากกรณีดังกล่าวประเทศไทยได้ถูกเพ่งเล็งจากต่างชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก ประกอบกับการเกิดการปฏิวัติในประเทศไทยที่นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เห็นว่า กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นจาก

การรับตั้งครุฑแทนนี้ต้องได้รับผลักดันการแก้ไขโดยด่วน ซึ่งต่อมาเมื่อใน วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558 โดยมีผลบังคับใช้ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2558

จากปรากฏการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยต่อหลากหลายหน่วยงานและรัฐบาลที่มีความพยายามผลักดันให้เกิดพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่องการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในขั้นตอนของการเข้าสู่วาระและการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ(Dye, 2012: 1-19) อันนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558 มีลักษณะเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษากระแสต่างๆ ที่ผลักดันให้เกิดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการค้นคว้าจากเอกสาร การสังเกตและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มผู้ให้



ข้อมูลหลัก (Key Information) อันได้แก่ ชำราชกร
นักรการเมือง ตัวแทนกลุ่มต่างๆ และเจ้าหน้าที่
เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิด
โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์
ของไทย จำนวนทั้งสิ้น 12 คน ด้วยเครื่องมือที่ใช้ใน
การวิจัย ซึ่งประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์แบบ
กึ่งมีโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ที่
ประกอบด้วยคำถามปลายเปิด อุปกรณ์บันทึกเสียง
ซึ่งมีแนวทางในการการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูล
หลัก มีประเด็น ดังนี้ 1.พัฒนาการและสภาพปัญหา
ของนโยบาย 2.กระบวนการในการผลักดันนโยบาย 3.
ปัจจัยต่าง ๆ ที่ผลักดันให้เกิดนโยบาย รวมทั้งบทบาท
ตัวแสดงต่างๆ ของผู้ผลักดันนโยบาย 4.เป้าหมายของ
นโยบาย 5.ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายคุ้มครอง
เด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทาง
การแพทย์ของไทย

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาวิจัยทำการเก็บ
รวบรวมข้อมูลในการดำเนินการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัย
เชิงคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย การสัมภาษณ์และการ
สังเกต โดยผู้วิจัยเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์แบบต่อหน้ากับ
ผู้ให้สัมภาษณ์ (Face-to-Face Interaction) ในรูปของ
การสอบถามสนทนา กระตุ้นให้เกิดการถกเถียงและ
แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อให้ได้คำตอบตาม
วัตถุประสงค์ที่ต้องการ พร้อมทั้งสังเกตบุคลิกของ
ผู้ตอบและสภาพแวดล้อมรวมทั้งบรรยากาศของ
สถานที่สัมภาษณ์อีกด้วยซึ่งผู้วิจัยใช้เครื่องมือต่างๆใน
การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินการวิจัยโดยใช้
ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการวิเคราะห์ข้อมูล

แบบสร้างข้อสรุปในการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งส่วนใหญ่
ข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์จะเป็นข้อความบรรยาย
(Descriptive) ซึ่งได้จากการสังเกตสัมภาษณ์และจด
บันทึก การตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction)
จากเอกสาร คำสัมภาษณ์ โดยพยายามค้นหา
วิเคราะห์และตีความหมายที่แฝงอยู่ในข้อความ
เหล่านั้น แล้วจึงนำมาสรุป

อภิปรายผลการวิจัย

การกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดย
อาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ใน
ประเทศไทย โดยแบ่งช่วงของการกำหนดนโยบาย
ออกเป็น 3 ช่วง คือ (1) ช่วงการเข้าสู่วาระของ
นโยบาย (Agenda Setting) (2) ช่วงการก่อตัวของ
นโยบาย (Policy Formulation) และ (3) การทำให้ชอบ
ด้วยกฎหมาย (Policy Legitimation) ซึ่งเป็นขั้นตอน
เริ่มต้นตั้งแต่การเกิดปัญหาที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี
ช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ โดยเฉพาะการรับ
ตั้งครุภัณฑ์ การนำปัญหาเข้าสู่การเมืองที่นำไปสู่
การพัฒนาโครงสร้างของกฎหมาย จนกระทั่ง
ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

ในการวิจัยนี้จะเน้นศึกษาขั้นตอนการเข้าสู่
วาระของนโยบาย (Agenda setting) ใช้ทฤษฎีตัวแบบ
กระแสและหน้าต่างนโยบาย (The “Streams and
Windows” Model) ของ Kingdon (1995) ซึ่ง เป็น
แบ่งเป็น 3 กระแส คือ กระแสปัญหา กระแสนโยบาย
และกระแสการเมือง โดยกระแสปัญหาเป็นกระแสที่
เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความต้องการมีบุตรที่ทำให้
ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทาง



การแพทย์ จนก่อให้เกิดลักษณะปัญหาที่เกิดจากความก้าวหน้าทางการแพทย์, ปัญหาทบทวนคดีของกฎหมาย, ปัญหาจริยธรรมทางการแพทย์และการค้ามนุษย์

ในส่วนของการระดมทุนเป็นกระแสที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกของนโยบาย ได้แก่ ร่างนโยบายการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาสามารถแบ่งกลุ่มของตัวแสดงตามในบทบาทผู้ผลักดันออกเป็น 2 แนวทาง โดยแนวทางที่ 1 เห็นว่า ควรมีการแก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ค่อยมีแนวร่วมสนับสนุน เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายประกอบกับเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ถูกสั่งตรงลงมาจากรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังนั้นจึงเห็นว่าควรดำเนินการตาม แนวทางที่ 2 เห็นว่า ควรร่างกฎหมายใหม่ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย พ.ศ. ที่เสนอโดย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ส่วนกระแสการเมืองเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญต่าง ๆ ในสังคมเพื่อบรรลุผลประโยชน์ที่มุ่งหวัง ได้แก่ สถานการณ์ทางการเมือง, สื่อสารมวลชน, ค่านิยมและภาพลักษณ์ประเทศ สอดคล้องกับผลการศึกษาของ ฌ็อง ดูว์ตี จินาร์ตน์ (2554) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550” โดยผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากนโยบายสัมปทานป่าไม้ ของรัฐจนทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติครั้งร้ายแรงที่ภาคใต้ ในปลายปี พ. ศ.

2531 และนำมาสู่การเรียกร้องให้ มีกฎหมาย ป่าชุมชน ทำให้เกิดกระแสปัญหาขึ้นมา ซึ่งมีแนวคิดป่าชุมชน(กระแสนโยบาย) ที่ก่อตัวในปี พ.ศ. 2532 ที่เป็นข้อเสนอทางนโยบาย ในการจัดการทรัพยากรป่า โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และนำมาสู่การก่อตัวของการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ฉบับกรมป่าไม้ และฉบับประชาชน และ ซึ่งมี กระแสการเมือง คือ แรงสนับสนุนและแรง กดดันทางการเมืองจากกลุ่มผลักดันในการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน มี 2 กลุ่มคือกรมป่าไม้ และภาคประชาชน ที่มีต่อสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ หลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 และมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวในปี พ.ศ. 2550 ทำให้หน้าต่านโยบายถูกเปิดขึ้นและเป็นโอกาสที่ทำให้เครือข่ายพันธมิตรนโยบายได้ดำเนินการผลักดันอย่างเต็มที่ จนกระทั่ง สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ดำเนินการผลักดัน ตามกระแสปัญหา กระแสนโยบาย และกระแสการเมือง

การศึกษาการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย ในส่วนของการกระแสปัญหาเป็นกระแสที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ปัญหาที่เกิดจากความต้องการมีบุตรของคู่สมรสตามกฎหมายที่อาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์เพื่อให้มีบุตรซึ่งประกอบด้วย ปัญหาความต้องการมีบุตรที่เป็นค่านิยมของสังคมที่มีความปรารถนาที่จะมีบุตรเพื่อสืบสกุลหรือเพื่อความมั่นคงครอบครัวที่สมบูรณ์ ปัญหาความก้าวหน้าทางการแพทย์ที่เกิดจากการพัฒนา



เทคโนโลยีและกระบวนการของเทคโนโลยีช่วยในการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้นมาจากกรณีที่กฎหมายไม่สามารถพัฒนาตามได้ทัน ส่งผลต่อสิทธิของเด็กและความเป็นบิดามารดาของเด็ก ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาในบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาทางจริยธรรมทางการแพทย์ที่เกิดจากความห่วงใยของผลประโยชน์ต่อจริยธรรม กล่าวคือ แพทย์ก็เสมือนปุถุชนทั่วไปที่หากมีจำนวนเงินที่มากพอ ประกอบกับช่องว่างทางกฎหมายก็อาจทำให้จริยธรรมลดน้อยลง ปัญหาการค้ำมนุษย์ที่มีความอ่อนไหวเป็นอย่างมากต่อสังคมไทยและสังคมโลก สอดคล้องกับผลการศึกษาของผลการศึกษาของจักรกฤษณ์ ครอบงษ์ และคณะ (2548, หน้า 23-25) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การผสมเทียมโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน” โดยผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์โดยส่วนใหญ่จะมีกฎหมายที่ควบคุมการให้บริการด้านเทคโนโลยีนี้โดยเฉพาะ โดยกฎหมายเหล่านี้ส่วนใหญ่จะห้ามมิให้มีการแสวงหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากการรับตั้งครรภ์แทน ด้วยการห้ามจัดตั้งคนกลางที่จะให้ความสะดวกหรือจัดหาหญิงที่ประสงค์จะรับตั้งครรภ์แทน หากการดำเนินการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการค้า และในบางประเทศก็อาจจะห้ามทำสัญญารับตั้งครรภ์แทนในเชิงพาณิชย์ และผลการศึกษาของ อาภัสร์ เพชรผุด (2558, หน้า 229-240) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558 : มุมมองจากผู้ปฏิบัติ” โดยผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติ

คุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ เป็นกฎหมายที่รัฐมุ่งหวังจะให้มีการควบคุมการให้บริการทางเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์นี้มีประสิทธิภาพ และไม่เกิดการละเมิดต่อจริยธรรมในอนาคต อีกทั้งเป็นการคุ้มครองและรับรองสถานะเด็กและบิดามารดาตามกฎหมายอย่างชัดเจน พยายามป้องกันปัญหาทางกฎหมายในสถานการณ์ต่าง ๆ อีกทั้งยังเป็นการรักษาเกียรติภูมิของชาติโดยการป้องกันชาวต่างชาติที่จะเข้ามากระทำการใด ๆ ในประเทศไทยได้โดยเสรี ทั้งที่การกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายในประเทศของตน และจากผลการวิจัยของผู้วิจัยท่านอื่นๆ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างชี้ให้เห็นว่าควรมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อรองรับปัญหาที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีช่วยในการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ โดยเฉพาะเรื่องการรับตั้งครรภ์แทน เพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กและบิดามารดา

ส่วนกระแสนโยบายถูกจุดฉนวนขึ้นจากการขาดสิทธิในสถานะของเด็กและความเป็นบิดามารดาของคู่สามีภรรยาข้าราชการพลัดถิ่นให้เกิดความสนใจเป็นวงกว้าง โดยมี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) และแพทยสภาเป็นกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทหน้าในการผลักดันร่างกฎหมายเฉพาะสำหรับการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ เรื่อยมาเป็นเวลาถึง 16 ปี 5 รัฐบาล ผ่านการประชามติถึง 2 ครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2557 ที่เกิดแรงสนับสนุนและกดดันจากทั้งภายในและนอกประเทศ จากกรณีการรับตั้งครรภ์แทนเชิงพาณิชย์ จนส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีนโยบายเร่งด่วนให้แก้ไข จึงนำไปสู่การกำหนดนโยบาย



คุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย 2 แนวทาง แต่แนวทางที่ควรมีการแก้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นไม่ค่อยมีแนวร่วมสนับสนุน ดังนั้นจึงดำเนินตามแนวทางที่เห็นควรให้ร่างกฎหมายใหม่ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย พ.ศ. ที่เสนอโดย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

ส่วนในกระแสการเมืองนั้นสื่อสารมวลชนถือเป็นส่วนสำคัญในการผลักดัน เนื่องจากการนำเสนอข่าวสารและข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับการตั้งครุฑแทนเชิงพานิชย์ ต่อสาธารณชน ทำให้เกิดกระแสความสนใจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อรัฐบาลให้มีความสนใจที่จะแก้ไขปัญหา จนกระทั่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย ซึ่งปฏิเสธไม่ได้เลยว่าสถานการณ์ทางการเมืองที่มีเสถียรภาพทางการเมืองสูงมีรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติของทหาร ซึ่งก่อให้เกิดความรวดเร็วในการออกกฎหมายเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ แตกต่างจากรัฐบาลในสภาวะปกติที่มาจากทางเลือกตั้งที่มีเสถียรภาพต่ำ ส่วนค่านิยมของผู้กำหนดนโยบายที่เป็นชนชั้นนำในสังคมไทยที่ส่วนมากเป็นค่านิยมแบบอนุรักษนิยมก็ส่งผลสะท้อนออกมาเป็นพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาทิ เช่น ความเป็นครอบครัวที่สมบูรณ์พร้อมต้องมาจากบิดามารดาและบุตร มิใช่มาจากกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศสภาพถึงแม้ว่าจะให้เหตุผลไว้ว่า

ถ้านโยบายการจดทะเบียนคู่ชีวิตในประเทศไทยได้ถูกประกาศใช้คู่รักเพศเดียวกันก็จะได้รับสิทธิเช่นเดียวกัน เป็นต้น ส่วนภาพลักษณ์ของประเทศที่ปัจจุบันเป็นโลกโลกาภิวัตน์ที่มีการเชื่อมต่อถึงกัน ความรู้และข้อมูลข่าวสารจะถูกกระจายไปอย่างรวดเร็วในทุกๆพื้นที่ของโลกโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดทางเวลาและสถานที่ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและการตั้งครุฑแทนเชิงพานิชย์ที่ก่อให้เกิดกระแสด้านลบต่อประเทศ ดังนั้นภาพลักษณ์ของประเทศจึงมีความสำคัญอย่างมากที่กดดันในรัฐบาลหันมาสนใจในการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย จากปัจจัยข้างต้นเหล่านี้นำไปสู่การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) นำร่างพระราชบัญญัติจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) มาเสนอแนะเพิ่มเติมโดยสภาโรดดิบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนกระทั่งไปสู่ขั้นตอนการทำให้นโยบายชอบด้วยกฎหมาย (Policy Legitimation) และได้มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาว่าด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558 โดยมีผลบังคับใช้ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อช่วยคู่สามีภรรยาที่จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายและมีบุตรยาก ให้มีบุตรได้โดยใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ที่เหมาะสมเข้ามาช่วย และควบคุมป้องกันไม่ให้นำไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิด ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมและมนุษยธรรม ทั้งการรับจ้างตั้งครุฑแทนการค้ามนุษย์ และการทอดทิ้งเด็ก



ข้อค้นพบในงานวิจัย

การศึกษาการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย ใช้ทฤษฎีตัวแบบกระแสและหน้าต่างนโยบาย (The “Streams and Windows” Model) ของ Kingdon (1995) ซึ่งเป็น แบ่งเป็น 3 กระแส คือ กระแสปัญหา กระแสนโยบายและกระแสการเมืองโดยมีผู้ประกอบการนโยบายเป็นผู้ทำการผลักดันให้เกิดหน้าต่างแห่งโอกาส (Windows of Opportunity) ข้อค้นพบที่ผู้วิจัยพบได้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เพื่อให้นโยบายสาธารณะเข้าสู่การพิจารณาการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงมีข้อค้นพบในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้แก่

สถานการณ์ทางการเมืองที่มีเสถียรภาพทางการเมืองสูง มีรัฐบาลที่มาจากการปฏิบัติของทหารซึ่งก่อให้เกิดความรวดเร็วในการออกนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ แตกต่างจากรัฐบาลในสภาวะปกติที่มาจากกาเลือกตั้งที่มีเสถียรภาพต่ำ จึงต่างจากตัวแบบที่มาจากนักวิชาการตะวันตกซึ่งมักจะกล่าวถึงบริบททางการเมืองแบบประชาธิปไตยในการกำหนดนโยบาย

ค่านิยมของผู้กำหนดนโยบายในสังคมไทย มักจะถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ เนื่องจากสภาพทางสังคมในเอเชียอาคเนย์ไม่ว่าจะได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากจีน หรืออินเดียซึ่งเป็นแหล่งวัฒนธรรมของเอเชีย ประชาชนจะถูกแบ่งออกเป็นสองชนชั้น

กว้างๆ คือ ชนชั้นปกครอง (ruler) และชนชั้นใต้ปกครอง (ruled) ไม่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนในสังคม ชนชั้นปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในสังคม ซึ่งชนชั้นนำเหล่านี้ก็จะยึดความพึงพอใจ (Preferences) หรือค่านิยม (Values) ของตนเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ภาพลักษณ์ของประเทศ มีความสำคัญอย่างมากที่กดดันในรัฐบาลหันมาสนใจในการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันเป็นโลกโลกาภิวัตน์ที่มีการเชื่อมต่อถึงกัน ความรู้และข้อมูลข่าวสารจะถูกระบายไปอย่างรวดเร็วในทุกๆพื้นที่ของโลกโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดทางเวลาและสถานที่ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนและการตั้งครุฑแทนเชิงพาณิชย์ที่ก่อให้เกิดกระแสด้านลบต่อประเทศอย่างรุนแรง จนอาจกล่าวได้ว่าภาพลักษณ์ของประเทศส่งผลถึงสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558 ยังมีได้ให้การคุ้มครองถึงความต้องการมีบุตรของกลุ่มหลากหลายทางเพศหรือเพศทางเลือก ดังนั้นควรมีแก้ไขหรือผลักดันให้มีพระราชบัญญัติการ



จดทะเบียนคู่ชีวิตให้มีการประกาศใช้ เพื่อให้สิทธิในความต้องการมีบุตรแก่กลุ่มเพศทางเลือก โดยอาจจะมีการเพิ่มเงื่อนไขสำหรับเพศทางเลือกที่ต้องการมีบุตรเข้าไปเพื่อคุ้มครองสิทธิเด็ก

2. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทำการศึกษาในส่วนของกรรณโบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายว่าบรรลุถึงเป้าประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทยหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ประสิทธิภาพอย่างไรเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขนโยบาย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะขั้นตอนการเข้าสู่วาระของนโยบาย (Agenda Setting), ช่วงการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formulation) และการทำให้ชอบด้วยกฎหมาย (Policy Legitimation) ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะว่า สำหรับผู้

ที่สนใจในการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ในครั้งต่อไปควรทำการศึกษานโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินการภายหลังที่นโยบายได้รับการอนุมัติและประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป กลุ่มผู้ที่ต้องการมีบุตรแต่ไม่สามารถมีได้ตามธรรมชาติและกลุ่มวิชาชีพแพทย์อย่างไร ปฏิบัติได้จริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ตลอดจนการประเมินผลของนโยบายว่ามีประสิทธิภาพตามเป้าประสงค์ของนโยบายหรือไม่ เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีเป้าประสงค์เพื่อช่วยคู่สามีภรรยาที่จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายและมีบุตรยากให้มีบุตรได้โดยใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ที่เหมาะสมเข้ามาช่วย และควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดการนำไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิด ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมและมนุษยธรรม ทั้งการรับจ้างตั้งครรภ์แทน การค้ามนุษย์ และการทอดทิ้งเด็กต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Dye, T. R., et all. (2012) *The Irony of Democracy : An Iroduction to American Politics*. 17th ed. Wadsworth publisher. pp.1-19. 5 May 2016. Source goo.gl/7ti1Lo.
- Giddens, A. (2003). *The Globalizing of Modernity*. 2nd ed. *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Edited by David Held and Anthony McGrew. Cambridge: Polity Press. pp. 61.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Addison-Wesley.



- จักรกฤษณ์ ควรวจน์และคณะ. (2548). *การผสมเทียมโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). *ประกาศแพทยสภา ที่ 1/2540 เรื่องมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์*. ฉบับประกาศทั่วไป: เล่ม 114 ตอนพิเศษ 123 ง.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2545). *ประกาศแพทยสภา ที่ 21/2545 เรื่องมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์*. ฉบับประกาศทั่วไป: เล่ม 119 ตอนที่ 68 ง.
- TNN. (2557). *แม่อุ้มบุญเปิดใจความผูกพันลูกแฝด*. ค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2558, จาก http://www.tnnthailand.com/news_detail.php?id=37258&t=news_special.
- หนังสือพิมพ์แนวหน้า. (2557). *รู้ตัวพอญี่ปุ่น"9ทารก"แผ่นมาเก่า! พิรุจเข้า-ออกไทยถึยับ*. ค้นเมื่อ 8 สิงหาคม 2558, จาก <http://www.naewna.com/local/116157>.
- ณัฐวุฒิ จินารัตน์. (2554). *กระบวนการผลักดันนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณี ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. 2550*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- Sanooknew. (2559). *แม่อุ้มบุญเปิดใจความผูกพันลูกแฝด*. ค้นเมื่อ 30 เมษายน 2559, จาก <http://news.sanook.com/1986202/>.
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2559). *ศาลเยาวชนฯ กลาง อ่านคำสั่งคดี "อุ้มบุญ"*. กองนิเทศและประชาสัมพันธ์. หนังสือพิมพ์ของศาลยุติธรรม ปีที่ 5: ฉบับที่ 10. หน้า 4. ค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2559, จาก http://www.iprd.coj.go.th/doc/data/iprd/iprd_1463459347.pdf.
- อาภัสร์ เพชรผุด. (2548). *พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. 2558*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



Name: Kiratiwan Kalayanamitr
Address: -
Education: Doctor of Philosophy (Politics) Ramkhamhaeng University
Work: Independent Academician