

## เศรษฐกิจจะเป็นอย่างไรหากเลิกกฎหมายการทำแท้ง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภายหลังจากปีศาจสากลผ่านมา การอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ถึงเวลาที่ไทยควรจะให้มีการทำแท้งเสรี หรือควรจะยกเลิกกฎหมายการทำแท้งหรือยัง กลายเป็นหัวข้อใหญ่ที่มีการหยิบยกขึ้นมาอยู่เนืองๆ ต่างฝ่ายต่างยกยกข้อมูลเหตุผลขึ้นมาหักล้างกัน แต่จนบัดนี้ ยังไม่มีการตัดสินใจอะไรลงไปเป็นที่แน่ชัด นอกจากเสียงของฝ่ายสนับสนุนที่ดูออกจะดังขึ้นทุกวัน มีการเสนอข้อมูลตัวเลขอย่างเป็นหลักเกณฑ์ ก็มาดูกันเฉพาะในด้านเศรษฐกิจว่า หลังจากยกเลิกกฎหมายนี้แล้ว จะมีผลดีทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง

### กฎหมายห้ามทำแท้ง

ตามประมวลกฎหมายอาญา หมวดสาม (ว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูก) มาตรา 301 ถึงมาตรา 305 กล่าวไว้ว่า การทำแท้งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย กำหนดบทลงโทษทั้งหญิงมีครรภ์ที่ทำแท้งและผู้ให้บริการการทำแท้ง ทั้งนี้ยกเว้นเพียง 2 กรณีเท่านั้น ที่แพทย์สามารถรับทำแท้งได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

*กรณีแรก* ได้แก่ กรณีที่สุขภาพของหญิงมีครรภ์ไม่อยู่ในภาวะที่จะมีบุตรได้ หรือถ้าคลอดลูกอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพจนถึงแก่ชีวิต

*กรณีที่สอง* ได้แก่ กรณีที่หญิงมีครรภ์เพราะถูกข่มขืนกระทำชำเรา โดยการขู่เข็ญ ล่อลวง มอมเมา หรือด้วยประการอื่นใด อันทำให้หญิงนั้นไม่อยู่ในภาวะที่จะขัดขืนได้

### กฎหมายกับข้อเท็จจริง

แม้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาจะยินยอมให้มีการทำแท้งได้ในกรณีพิเศษเพียงสองกรณิดังกล่าวข้างต้น และถือว่า การทำแท้งด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่บทบัญญัติตามมาตรา 305 (1) ซึ่งอนุโลมให้มีการทำแท้งได้ หากจำเป็นต้องกระทำเพื่อสุขภาพของหญิงเป็นบทบัญญัติที่มีความหมายครอบคลุมกว้างขวาง เพราะเหตุผลทางสุขภาพนั้นเป็นสิ่งที่มีความหมายคลุมเครือ และในบางกรณีก็ยากที่จะพิสูจน์ได้ ทั้งยังมีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้วินิจฉัยว่า ในกรณีใด การทำแท้งจึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องกระทำเพื่อสุขภาพของหญิง

หากจะรอคำวินิจฉัยของศาลสถิตยุติธรรม ก็คงถึงกำหนดคลอด หรือไม่ก็พ้นระยะเวลาการทำแท้งที่มีหลักประกันความปลอดภัยแห่งชีวิต

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายไทยจะห้ามทำแท้ง แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่อย่างน้อยสองประการคือ *ประการแรก* การลักลอบทำแท้งโดยผิดกฎหมายเกิดขึ้นเป็นอันมาก และในหลายต่อหลายกรณี หญิงที่ลักลอบทำแท้งเดือนต้องประสบอันตรายจากการทำแท้งจนถึงแก่ชีวิต หรือโรคแทรกซ้อนจนต้องเข้ารับการเย็บแผลจากโรงพยาบาลของรัฐ และ*ประการที่สอง* คลินิกเอกชนบางแห่งได้อาศัยความคลุมเครือของกฎหมายในการรับทำแท้งโดยเปิดเผย เพราะสามารถอ้างโดยง่ายว่า การทำแท้ง ‘จำเป็นต้องกระทำเนื่องจากสุขภาพหญิงนั้น’

### ทำไมต้องทำแท้ง

สาเหตุที่มีการทำแท้งนั้น อาจพิจารณาทั้งจากด้านหญิงมีครรภ์ และผู้ให้บริการการทำแท้ง หากพิจารณาจากด้านหญิงมีครรภ์ คนเป็นอันมากมักจะกล่าวหาว่า หญิงที่ต้องทำแท้งนั้นเกิดจากความสับสน ซึ่งแม้ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวจะมีมูลความจริงอยู่บ้าง แต่ก็มีสาเหตุผลหลัก การทำแท้งด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นดูจะมีน้ำหนักมากกว่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลสถิติที่จะนำมาอ้างอิงได้อย่างครอบคลุมทั่วไป แต่จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของหน่วยวิจัยการวางแผนครอบครัว โรงพยาบาลศิริราชพบว่า ในระหว่างปี 2511-2519 หญิงมีครรภ์ที่ทำแท้งเดือน จนมีโรคแทรกซ้อน หรือตกเลือด และเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลศิริราชมีจำนวนถึง 3,188 คน ในจำนวนนี้เป็นหญิงที่แต่งงานแล้ว 2,014 คน หรือ 63.2% และหญิงโสด 1,174 คน หรือ 36.8%

สำหรับกลุ่มหญิงที่แต่งงานแล้ว เหตุผลพื้นฐานในการทำแท้งส่วนใหญ่เป็นเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 1) แต่ก็มีข้อแม้ว่า ข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นข้อมูลที่ลำเอียง เนื่องจากผู้ที่ไปรับบริการทางการแพทย์จากโรงพยาบาลของรัฐนั้นตามปกติจะเป็นผู้มีฐานะยากจนและปานกลางอยู่แล้ว แต่เมื่อพิจารณาจากผู้ให้บริการการทำแท้ง อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ แพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์ และหมอเถื่อน

ส่วนเหตุจูงใจในการให้บริการการทำแท้ง อาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ เหตุจูงใจทางการเงิน และเหตุจูงใจทางจริยธรรม แพทย์บางคนอาจทำเพราะเห็นแก่เงิน บางคนทำเพราะเห็นว่า หากปล่อยให้หญิงนั้นคลอดทารกแล้วอาจก่อปัญหาแก่ทารกและสังคมในภายหลัง จึงรับทำแท้งโดยบริสุทธิ์ใจและมีได้เห็นแก่เงิน แต่ในการทำแท้งหลายต่อหลายกรณี มักจะปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า กระทำโดยผู้ที่ไม่ใช่ใบประกอบโรคศิลป์ การที่คนเหล่านี้ถูกอาชญากรรมรับทำแท้งทั้งๆที่ได้มีพื้นฐานการศึกษาอบรมทางวิทยาศาสตร์การแพทย์อย่างถูกต้อง ก็เพราะอาชีพดังกล่าวนี้ให้รายได้สูงมากพอที่จะคุ้มกับภาระการเลี้ยง การที่มีการทำแท้งเถื่อน ทั้งๆที่

บทลงโทษตามกฎหมายค่อนข้างรุนแรงก็เพราะความเป็นไปได้ที่จะถูกจับและลงโทษมีอยู่น้อยมาก การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะทรัพยากรที่ใช้ในการปราบปรามและป้องกันอาชญากรรมนั้นถูกใช้ไปในการแก้ปัญหาอาชญากรรมประเภทอื่น ซึ่งมองว่ามีความร้ายแรงมากกว่า อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะลักษณะตามธรรมชาติของบริการการทำแท้งนั้น ทำให้ยากที่จะป้องกันและปราบปรามได้

### **ผลทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้ง**

สมมติว่ามีการแก้ไขกฎหมายอาญา มาตรา 301-305 โดยยกเลิกความผิดฐานทำแท้งลูก จะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง จะแยกพิจารณาผลกระทบที่สำคัญออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ผลที่มีต่อผู้ที่ต้องการทำแท้ง
2. ผลที่มีต่อผู้ให้บริการทำแท้ง
3. ผลที่มีต่ออัตราค่าทำแท้ง
4. ผลที่มีต่อภาระรายจ่ายของรัฐบาล

#### **1. ผลที่มีต่อผู้ที่ต้องการทำแท้ง**

การยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้งย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อหญิงที่ต้องการทำแท้งอย่างน้อย 2 ประการคือ ความต้องการทำแท้งจะมีมากขึ้น และอัตราการตายของหญิงที่ทำแท้งจะลดน้อยลงอย่างมาก

ในสภาพการณ์ที่การทำแท้งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การหาข้อมูลเกี่ยวกับตลาดการทำแท้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลด้านคุณภาพของบริการการทำแท้ง เป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ข้อมูลเหล่านี้ตามปกติเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์อยู่แล้ว ซึ่งเปิดช่องให้หมอเถื่อนเข้ามาเสนอขายบริการการทำแท้งได้ โดยที่ผู้ที่ต้องการทำแท้งยากที่จะทราบได้

การรับบริการการทำแท้งจากหมอเถื่อนนั้น โดยถัวเฉลี่ยแล้วมีภาระการเสี่ยงต่อการตายสูงกว่าการทำแท้งกับแพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์ และในกรณีทั่วไป โอกาสที่หญิงมีครรภ์ผู้มีฐานะยากจนจะทำแท้งกับหมอเถื่อนมีมากกว่าผู้ที่มีฐานะดี เพราะผู้ที่มีฐานะดีสามารถเดินทางไปทำแท้งในต่างประเทศได้ ดังนั้น อัตราการตายของหญิงที่ทำแท้ง จึงผันแปรผกผันกับฐานะทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่ของหญิงที่ประสบกับตรายจากการทำแท้งจนถึงแก่ชีวิตเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน การยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้งจะช่วยให้อายุขัยหรือสารสนเทศเกี่ยวกับคุณภาพของบริการการทำแท้งมีความสมบูรณ์มากขึ้น และต้นทุนสารสนเทศหรือค่าใช้จ่ายในการหาข้อมูลเหล่านี้ถูกลง ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้อัตราการตายของหญิงที่ทำแท้งลดลงอย่างสำคัญ

## 2. ผลที่มีต่อผู้ให้บริการการทำแท้ง

ลักษณะตามธรรมชาติของบริการการทำแท้งและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเกี่ยวกับบริการการทำแท้ง ตลอดจนความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายห้ามทำแท้ง เปิดช่องให้หมอเถื่อนเข้าสู่ตลาดบริการการทำแท้ง แพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์ดั้งเดิมที่เข้ารับทำแท้ง เนื่องจากสามารถหาเงินได้จากการประกอบอาชีพที่ถูกต้องตามกฎหมาย การรับทำแท้งนั้นไม่เพียงแต่จะมีภาระความเสี่ยงที่จะถูกจับและลงโทษตามอาญาบ้านเมืองเท่านั้น หากทว่ายังมีภาระความเสี่ยงที่จะถูกเพิกถอนใบประกอบโรคศิลป์อีกด้วย ในสภาพการณ์เช่นนี้ จึงเป็นไปได้อย่างมากที่แพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์จะไล่หมอเถื่อนออกจากตลาดบริการการทำแท้ง แม้จะไม่สามารถหาข้อมูลสถิติมาพิสูจน์ แต่ก็เป็นที่เชื่อกันว่า การทำแท้งส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นฝีมือของหมอเถื่อน

การยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้งจะมีผลให้แพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์รับทำแท้งมากขึ้น ซึ่งจะมีข้อดีอย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* คุณภาพของบริการการทำแท้งจะดีขึ้น เนื่องจากแพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์สามารถรับทำแท้งโดยไม่ต้องกลัวว่าผิดกฎหมายอีกต่อไป การทำแท้งเป็นไปอย่างถูกหลักวิชาและถูกสุขลักษณะมากขึ้น

*ประการที่สอง* ปริมาณบริการการทำแท้งจะมีมากขึ้น เพราะการห้ามทำแท้งตามกฎหมายมีผลในการห้ามการให้บริการ เมื่อยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้ง การให้บริการการทำแท้งย่อมมีมากขึ้น

หากรัฐบาลมิได้มีการควบคุมอัตราค่าทำแท้ง แพทย์ที่มีใบประกอบโรคศิลป์จะค่อยๆเข้าไปแทนที่หมอเถื่อนในตลาดบริการการทำแท้ง คุณภาพัวเฉลี่ยของบริการการทำแท้งจะดีขึ้น ซึ่งเป็นเหตุผลอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้อัตราการตายของหญิงที่ทำแท้งลดลง

## 3. ผลที่มีต่ออัตราค่าทำแท้ง

การยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้งจะมีผลให้ดีมานด์ในการทำแท้ง และซัพพลายของบริการการทำแท้งเพิ่มขึ้น ในระยะสั้นมีความเป็นไปได้ที่ว่าการเพิ่มขึ้นของซัพพลายจะมีมากกว่าการเพิ่มขึ้นของดีมานด์ ซึ่งจะทำให้อัตราค่าทำแท้งถูกลง แต่จะสูงขึ้นในระยะยาว เนื่องจากจะมีชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาทำแท้งในประเทศไทย ประสบการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นทั้งในประเทศญี่ปุ่นและอังกฤษ

#### 4. ผลที่มีต่อภาระรายจ่ายของรัฐบาล

การกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยความผิดฐานทำให้แท้งลูกในประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบันทำให้รัฐบาลมีภาระรายจ่ายที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประเภท

(ก) รายจ่ายในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งครอบคลุมทั้งรายจ่ายในด้านการตำรวจ และรายจ่ายในด้านการยุติธรรม (อัยการและตุลาการ)

(ข) รายจ่ายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เด็กที่เกิดมาโดยที่พ่อแม่ไม่ต้องการ หรือไม่สามารถเลี้ยงดูและให้การศึกษารอบร้อมตามสมควร อาจกลายเป็นปัญหาของสังคม หากเด็กพวกนี้ไปประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ทำให้รัฐต้องมีภาระรายจ่ายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมมากกว่าที่ควรจะเป็น

(ค) รายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณสุขประเภทต่างๆ หากเด็กที่เกิดมาถูกทอดทิ้งให้เป็นเด็กอนาถาย่อมเป็นภาระของสังคมที่จะต้องเลี้ยงดูเมื่อโตขึ้น รัฐก็ต้องมีภาระในการจัดบริการการศึกษาและบริการสังคมประเภทอื่นๆ ให้

(ง) รายจ่ายในการรักษาพยาบาลหญิงที่ประสบอันตรายจากการทำแท้งเถื่อนตามสภาพการณ์ในปัจจุบัน หญิงที่ลักลอบทำแท้ง เมื่อได้รับอันตราย ไม่ว่าจะเป็นการตกเลือดหรือมีโรคแทรกซ้อน มักจะเข้ารับการรักษาพยาบาล ณ โรงพยาบาลของรัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้การใช้บุคลากรทางการแพทย์เพื่อให้บริการสุขภาพอนามัยอื่น ๆ มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ในปัจจุบัน ภาระรายจ่ายสามประเภทหลังค่อนข้างจะมีความสำคัญ แต่ภาระรายจ่ายประเภท (ก) นั้น มีความสำคัญน้อยมาก เนื่องจากรัฐบาลมิได้ให้ความสนใจในการบังคับใช้กฎหมายห้ามทำแท้งเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมองปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ เป็นปัญหาร้ายแรงกว่าปัญหาการทำแท้ง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ลักษณะตามธรรมชาติของบริการการทำแท้งนั้นทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความยากลำบาก อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายห้ามทำแท้งจะทำให้ภาระรายจ่ายของรัฐบาลทั้งสี่ประเภทดังที่กล่าวข้างต้นนี้ลดลงอย่างสำคัญ แต่จะลดลงได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายเกี่ยวกับการทำแท้งที่จะกำหนดขึ้น

ขณะเดียวกัน รัฐบาลอาจมีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นในด้านการให้บริการการทำแท้ง แต่ภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายการเรียกเก็บอัตราค่าทำแท้ง ถ้าหากหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐให้บริการการทำแท้งโดยไม่เรียกเก็บค่าบริการ ภาระรายจ่ายในด้านนี้จะเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก แต่ถ้าหากรัฐบาลเรียกเก็บอัตราค่าทำแท้งเต็มตามต้นทุนถัวเฉลี่ย (Full - Cost Pricing) รัฐบาลก็จะไม่มีภาระรายจ่ายด้านนี้เลย

ตารางที่ 1

เหตุผลพื้นฐานในการทำแท้งของหญิงมีครรภ์ที่แต่งงานแล้ว

เฉพาะผู้ที่ต้องเข้ารับการเฝ้าระวัง ณ โรงพยาบาลศิริราช

2511 – 2519

เหตุผล	2511- 2518		เหตุผล	2519	
	จำนวน	%		จำนวน	%
จำนวนบุตรมีมากพอแล้ว	357	22.0	จำนวนบุตรมีมากพอแล้ว	74	18.8
ความแออัดของที่อยู่อาศัย	290	11.9	ความแออัดของที่อยู่อาศัย	70	17.7
ฐานะทางเศรษฐกิจ	235	14.5	การมีลูกเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ	16	4.0
บ้านแตกสาแหรกขาด	248	21.5	การมีลูกเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา	5	1.2
การมีลูกเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ	107	6.6	หญิงมีครรภ์เป็นภรรยาบ่อย	10	2.4
ไม่มีคนเลี้ยงลูก	21	1.3	หญิงมีครรภ์เพราะมีคู่	3	0.7
กลัวการคลอด	103	6.5	อื่นๆ	164	49.2
อื่น	116	7.2	ไม่ทราบ	22	5.5
รวม	1,620	100.0	รวม	394	100.0