

# ข้อเสนอเชิงนโยบายฉบับที่สี่



จากการประชุมขับเคลื่อนเพื่อสนับสนุนทางเลือกของผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อม ครั้งที่ 48

เรื่อง “นโยบายและปฏิบัติการเรื่องบ้านพักสำหรับผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมในประเทศไทย”

ณ ห้องประชุมชั้น 2 อาคารเฉลิมพระเกียรติ 7 รอบพระชนมพรรษา สถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้าน

ราชวิถี กรุงเทพมหานคร วันที่ 9 กรกฎาคม 2562 เวลา 09.00 – 13.30 น.

เพื่อใช้ขับเคลื่อนการพัฒนา

**“แนวทางการบริการและคุ้มครองสิทธิของวัยรุ่นและผู้หญิงท้องไม่พร้อมที่องค์กรต่อไป”**

เสนอโดย เครือข่ายสนับสนุนทางเลือกของผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อม

22 กรกฎาคม 2562

## สาระสำคัญของประชุม

“บ้านพักสำหรับผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อม” เป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ประสบปัญหาท้องไม่พร้อมและจำยอมท้องต่อ บ้านพัก ที่มีระบบบริการรอบด้าน ทำงานบนฐานความเข้าใจความต้องการของผู้ประสบปัญหานั้น ต้องมีบทบาทในการประสานความช่วยเหลือด้านสวัสดิการ และคุ้มครองสิทธิ รวมถึงการเสริมศักยภาพและโอกาสด้านการศึกษาและการประกอบอาชีพ การทำงานกับบุคคลรอบข้างครอบครัวและชุมชนเพื่อให้เป็นระบบสนับสนุนที่จะช่วยผู้หญิงให้สามารถดำรงชีวิตและเลี้ยงดูดูแลเด็กต่อไป ตลอดจนหาทางออกทางเลือกในกรณีที่ยังไม่สามารถดูแลลูกได้ ประเทศไทยเริ่มจัดบริการบ้านพักเด็กและครอบครัว ในสังกัดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 และขยายครอบคลุม 77 จังหวัด ในพ.ศ. 2545 ดำเนินงานอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย 3 ฉบับคือ พรบ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546, พรบ.การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 และพรบ.คุ้มครองผู้ถูกกระทำจากความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 โดยมีเป้าหมายให้บ้านพักเด็กและครอบครัวเป็นสถานที่รองรับพักพิงชั่วคราวสำหรับเด็กและครอบครัวที่ประสบปัญหาในมิติทางสังคมที่ต้องได้รับการคุ้มครอง ผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมเป็นส่วนหนึ่งของผู้ประสบปัญหาในมิติสังคมที่มาใช้บริการ

สำหรับพม. ความท้าทายของการให้จัดบริการสำหรับผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมของบ้านพักเด็กและครอบครัวคือ<sup>1</sup> (1) มีกรอบภารกิจหลักเป็นสถานที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรองรับวิกฤติเบื้องต้นของผู้ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งมีความหลากหลายทั้งลักษณะปัญหา กลุ่มประชากร และความต้องการ ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดการสถานที่ ไม่ได้ออกแบบการดูแลช่วยเหลือเฉพาะด้านอย่างเฉพาะเจาะจง (2) มีข้อจำกัดด้านอัตรากำลังของข้าราชการ จำนวนบุคลากรที่จำนวนน้อย เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นการจ้างเหมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้โอกาสในการพัฒนาองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญทำไม่ได้ต่อเนื่อง (3) การดูแล

<sup>1</sup> สรุปจากปาฐกถาผู้นำเปิดการประชุม เรื่อง “ข้อท้าทายต่อนโยบายเรื่องสวัสดิการบ้านพักสำหรับผู้หญิงท้องไม่พร้อม ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์” ของนายอนุกุล ปัดแก้ว รองอธิบดีกรมกิจการเด็กและเยาวชน

ช่วยเหลือผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมและต้องท้องต่อ ต้องดำเนินงานบนฐานองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญจากสหวิทยาการ ไม่สามารถจัดการได้เบ็ดเสร็จในบริการของบ้านพักฯ ต้องอาศัยความร่วมมือประสานการทำงานในภาครัฐข้ามกระทรวงในเชิงเครือข่ายและสหวิชาชีพทั้งในระดับพื้นที่และส่วนกลาง ดังนั้นการจัดบริการที่มีคุณภาพ ต้องมีการจัดระบบบริการภายในของบ้านพักฯ ควบคู่ไปกับการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายในทุกระดับ

ขณะที่ประสบการณ์ของบ้านพักขององค์กรภาคเอกชน คือสมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี ซึ่งให้บริการ “บ้านพักฉุกเฉิน”<sup>2</sup> เพื่อดูแลผู้หญิงและเด็กที่ประสบปัญหาความรุนแรงทุกรูปแบบ บ้านพักฉุกเฉินได้พัฒนา “โปรแกรมดูแลผู้หญิงที่ประสบปัญหาท้องไม่พร้อม” เพื่อใช้เป็นแนวทางให้ความช่วยเหลือ ผลการดำเนินงานจากการดำเนินงานตามกระบวนการดูแลนี้ พบว่าร้อยละ 90 ของวัยรุ่นที่มาขอรับบริการ สามารถวางแผนชีวิตโดยมีครอบครัวและชุมชนร่วมสนับสนุนดูแล โดยส่วนใหญ่ได้กลับไปเรียนหนังสือ มีการวางแผนชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสุขภาพทางเพศและอนามัยเจริญพันธุ์มีการคุมกำเนิด โปรแกรมดังกล่าวนี้ มีแนวปฏิบัติ 12 ด้านคือ (1) ช่วยเหลือเฉพาะหน้าเรื่องที่พักและปัจจัยสี่ (2) ดูแลสุขภาพทั้งทางกายและสุขภาพจิตเร่งด่วน (3) ตรวจสอบสิทธิประโยชน์ด้านบริการสุขภาพและดำเนินการโอนย้ายสิทธิสุขภาพ เพื่อใช้บริการในสถานบริการสุขภาพ (4) มีกระบวนการสืบค้นข้อมูลเพื่อประเมินแนวทางการดูแลและกระบวนการวางแผนฟื้นฟูร่วมกันกับผู้หญิง โดยอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเจ้าหน้าที่ (5) ดูแลการเยียวยาและเสริมศักยภาพ มีนักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา นักศิลปะบำบัด ทำการบำบัดเฉพาะราย (6) มีกิจกรรมกลุ่มครอบครัวบำบัด เชิญพ่อแม่ผู้ปกครองมาอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง ใช้การแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากครอบครัวที่ผ่านพ้นประสบการณ์มาก่อน (7) อบรมเสริมสร้างศักยภาพเรื่องทักษะชีวิตสำหรับแม่วัยรุ่น 3-4 หลักสูตร (8) ใช้กระบวนการศาสนะบำบัด มีนักจิตวิทยานำในเรื่องการทำสมาธิ สัปดาห์ละ 1 วัน และทำค่ายยุติความรุนแรงด้วย (9) จัดกิจกรรมบันเทิงใจต่าง ๆ เช่น ดนตรี ลีลาศ โยคะ (10) ทำงานกับครอบครัว เป็นการทำงานของสังคมสงเคราะห์ การเยี่ยมบ้าน เพื่อประเมินสถานะต่าง ๆ อย่างรอบด้าน (11) การศึกษาและฝึกอาชีพขึ้นอยู่ในความเหมาะสมของแต่ละราย การฝึกวิชาชีพเป็นหลักสูตรที่มีประกาศนียบัตร วุฒิบัตรให้เพื่อให้สามารถเอาไปประกอบอาชีพได้ในเรื่องการสมัครงาน (12) จัดโครงการเริ่มต้นทุนชีวิตใหม่ให้แม่วัยรุ่น โดยมีเงื่อนไขว่าแม่วัยรุ่นที่มาคลอด ต้องเลี้ยงลูกอยู่ เรียนหนังสือไปด้วย จะมีเงินสะสมให้เดือนละ 1500 บาท

บทเรียนสำคัญจากการพัฒนาโปรแกรมการดูแลและจัดสวัสดิการสำหรับผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมในบ้านพักฉุกเฉิน ซึ่งพัฒนาจากฐานการทำงานที่ได้พบทวนเรียนรู้ไปกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบปัญหานั้นพบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จประกอบด้วย (1) ฐานคิดของการให้บริการในทุกมิติเป็นบริการที่ตั้งอยู่บนความเข้าใจว่าปัญหาท้องไม่พร้อมเป็นปัญหาความรุนแรงเชิงโครงสร้าง เข้าใจผู้ประสบปัญหา ให้บริการโดยเอาผู้หญิงเป็นศูนย์กลาง เน้นการเสริมพลังเพื่อให้ผู้หญิงสามารถเลือกเส้นทางชีวิตของตนเองได้ (2) มีบุคลากรที่มี

<sup>2</sup> สรุปจากการนำเสนอเรื่อง โปรแกรมการดูแลและจัดสวัสดิการสำหรับผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมในบ้านพักฉุกเฉิน โดย ณิชญา ทองศรีเกตุ ผู้อำนวยการฝ่ายสังคมสงเคราะห์ สมาคมส่งเสริมสถานภาพสตรี

ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (สังคมสงเคราะห์ จิตวิทยา กระบวนการบำบัด) เพื่อนำไปสู่การเยียวยาฟื้นฟู ทั้งในระดับบุคคลและครอบครัว (3) วางระบบบริการภายในบ้านพักที่เป็นระบบ มีแนวทางปฏิบัติภายในที่ชัดเจน ร่วมกัน (4) ใช้หลักการและกระบวนการ “การจัดการรายกรณี (Case Management)” มาให้ความช่วยเหลือ ทำให้สามารถแสวงหาทางเลือกของบริการจากสหวิชาชีพ และมีการติดตามต่อเนื่องระยะยาว (5) ประสานความร่วมมือกับเครือข่ายจากทุกภาคส่วนอย่างเข้มข้นเพื่อมาร่วมจัดบริการในรูปแบบต่างๆ ในบ้านพัก

## ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- (1) รัฐควรจัดให้มีบริการบ้านพักเฉพาะสำหรับผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมอย่างน้อยภูมิภาคละหนึ่งแห่ง เพื่อให้เกิดการดูแลได้อย่างเฉพาะเจาะจง สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการ เช่น ที่ตั้งของบ้านพักควรอยู่ใกล้กับสถานพยาบาล เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางไปตรวจครรภ์และการคลอดที่ต้องปกปิด
- (2) พัฒนาแนวทางมาตรฐานการดูแลและจัดสวัสดิการผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมของบ้านพักเด็กและครอบครัว เพื่อให้บุคลากรใช้เป็นแนวทางในการจัดบริการ เช่น มาตรฐานการดูแลคนท้องไม่พร้อมในบ้านพัก การดูแลเด็กอ่อน เช่น ควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเป็นที่เข้าใจร่วมกันของบ้านพักในภาครัฐทุกแห่ง เรื่องอายุครรภ์และกรอบระยะเวลาที่ผู้หญิงและวัยรุ่นท้องไม่พร้อมจะสามารถเข้ามาอาศัยพักพิงได้ให้เป็นมาตรฐาน
- (3) พัฒนาระบบการทำงานเชิงป้องกันสำหรับผู้หญิงในบ้านพักได้เกิดความตระหนักและมีความฉลาดรู้เรื่องเพศ อาทิ การรู้จักเนื้อตัวร่างกายตนเอง การสังเกตเนื้อตัวร่างกาย สังเกตการเปลี่ยนแปลงของตัวเอง เรื่องประจำเดือน และการท้อง เพื่อนำมาสู่การป้องกันและแก้ปัญหาได้ทัน่วงที
- (4) ใช้หลักการและกระบวนการ “การจัดการรายกรณี (Case Management)” โดยให้เจ้าหน้าที่บ้านพักเด็กและครอบครัวทำหน้าที่ “ผู้จัดการรายกรณี (Case Manager)” เป็นผู้ประสานทรัพยากรในการช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิ เชื่อมโยงให้ผู้หญิงเข้าถึงสวัสดิการด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีรายได้ การประเมินและทำความเข้าใจกับครอบครัว/ชุมชนในการกลับสู่ชุมชน การคุ้มครองด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทำให้สามารถแสวงหาทางเลือกของบริการจากสหวิชาชีพ รวมถึงมีการติดตามต่อเนื่องระยะยาว
- (5) พัฒนาระบบฐานข้อมูลของผู้ประสบปัญหา เพื่อดูแลแนวโน้มของสถานการณ์ สภาพปัญหาและความต้องการ รวมถึงใช้ติดตามผลการจัดบริการสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิ เพื่อสะท้อนช่องว่างของบริการสำหรับผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมและท้องต่อ เพื่อนำมาพัฒนาระบบบริการและการจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องต่อไป
- (6) เพิ่มการศึกษาวิจัยเพื่อค้นคว้าหารูปแบบการทำงานเพื่อดูแลและจัดสวัสดิการให้กับเด็กที่เกิดจากความไม่พร้อมได้เติบโตขึ้นอย่างมีคุณภาพ

- (7) สนับสนุนให้มีการศึกษาและพัฒนาองค์ความรู้เรื่องการทำครอบครัวอุปถัมภ์ (foster home) เพื่อหาแนวทางในการขยายผลการมี foster home ได้กว้างมากในระดับพื้นที่ เพื่อการช่วยเด็กและผู้หญิงได้มากขึ้น
- (8) สนับสนุนการสร้างอาสาสมัครในชุมชนหรือหมู่บ้านในการทำงานดูแลวัยรุ่นหรือผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมและต้องท้องต่อในพื้นที่ชุมชน เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและติดตามต่อในชุมชน โดยมีงบประมาณสนับสนุนการทำงานและการพัฒนาทักษะให้กับอาสาสมัครเพื่อรับมือ โดยมีบ้านพักเด็กฯ ทำหน้าที่พี่เลี้ยงสนับสนุน
- (9) ต้องมีแนวทางหรือนโยบายสนับสนุนสวัสดิการด้านเศรษฐกิจสำหรับผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมและต้องท้องต่อ คือสร้างหลักประกันด้านการทำงาน การประกอบอาชีพ และการส่งเสริมให้มีรายได้เพียงพอต่อการดูแลลูก
- (10) การจัดบริการช่วยเหลือต้องมีความละเอียดอ่อน ต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้หญิงเป็นศูนย์กลาง และต้องให้ความสำคัญกับการรักษาความลับ บุคลากรต้องทำงานร่วมกับผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อมในบ้านพักอย่างต่อเนื่อง ในการฟื้นฟูศักยภาพให้ผู้หญิงสามารถคิด วิเคราะห์และตัดสินใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและทางเลือกในชีวิตตนเองได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริง โดยบุคลากรในบ้านพัก
  - ต้องมีทักษะในการประเมินและรับมือกับความไม่แน่นอนในการตัดสินใจเรื่องท้องต่อ การหาข้อมูลเรื่องการดูแลเด็ก และหากตัดสินใจเลี้ยงลูกต่อก็ยังต้องติดตามดูแลและสนับสนุนด้วย
  - ต้องมีทักษะและเครื่องมือในการทำงานเพื่อฟื้นฟูศักยภาพ สภาพจิตใจ และการประเมินภาวะคลีคลายภาวะผลกระทบจากความรุนแรงที่ผู้หญิงประสบ
  - เนื่องจากการท้องไม่พร้อมมีความละเอียดอ่อน การลงเยี่ยมบ้านและการเปิดเผยเรื่องการท้องไม่พร้อมกับผู้ปกครองหรือคนในครอบครัวควรกระทำได้ดีต่อเมื่อผู้หญิงหรือวัยรุ่นมีความพร้อมและต้องให้สิทธิในการตัดสินใจมาจากตัวผู้หญิงนั้นเป็นหลัก
  - ผู้หญิงและวัยรุ่นที่ท้องไม่พร้อม ควรมีสิทธิที่จะเลือกไปขอใช้บริการบ้านพักจากนอกพื้นที่ได้ เป็นต้น
- (11) ทบทวนระเบียบและขั้นตอนในการประสานส่งต่อที่ไม่จำเป็น เพื่อลดขั้นตอนในการประสานส่งต่อระหว่างหน่วยบริการภาคเอกชนและภาครัฐขั้นตอนที่มีควรเอื้อและอำนวยความสะดวกต่อการช่วยเหลือเพื่อประโยชน์สูงสุดของการช่วยเหลือ
- (12) การประสานส่งต่อระหว่างบ้านพักสำหรับผู้หญิงที่ท้องไม่พร้อมในภาครัฐด้วยกันในพื้นที่ใกล้เคียงควรกระทำได้ กรณีที่หน่วยบริการบ้านพักนั้น ๆ มีพื้นที่ไม่เพียงพอในการรองรับเพิ่ม
- (13) มีงบประมาณสนับสนุนให้หน่วยงานองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มีความเชี่ยวชาญมีความเข้าใจในประเด็นเฉพาะ มีความละเอียดอ่อน และมีความพร้อม สามารถเข้ามาทำงานจัดบริการเรื่องนี้ได้

๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐